Digitized by Google

15. 1. 343

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

TEORIA

DELLA

ELEZIONE POLITICA

1. 3 4/3

Digitized by Google

Digitized by Google

TEORIA

DELLA

ELEZIONE POLITICA

SAGGIO

DI

GUIDO PADELLETTI

PREMIATO

DALLA R. ACCADEMIA DI SCIENZE MORALI E POLITICHE DI NAPOLI

« Il problema presente non verte tanto sopra ciò che merita l'uomo, quanto sopra ciò che esso vale: non tanto sui diritti, di cui è degno, quanto sui poteri, di cui è capace ».

DUPONT WHITE.

NAPOLI
STAMPERIA DELLA REGIA UNIVERSITÀ

1870

Digitized by Google

(Estratto dal Vol. V. degli *Atti* della R. Accademia di Scienze Morali e Politiche di Napoli)

Digitized by Google

INDICE

Prefazione . . . . . pag. 1

CAPITOLO I.

CENNI STORICI SULLA ELEZIONE POLITICA.

Necessità di ricerche storiche—Origine moderna delle rappresentanze—Tre periodi nella storia della rappresentanza—Il primo periodo in Inghilterra e Scozia—Deputati delle contee—Deputati delle città e dei borghi—Progressi della rappresentanza popolare—La rappresentanza in Scozia e in Irlanda—Il primo periodo in Francia—Vicende del terzo-stato—Movimento popolare in Germania—Sue condizioni speciali—La rappresentanza in Danimarca e Svezia—Sua maggiore importanza nei Paesi-bassi e in Svizzera—La Spagna nel primo periodo—Preponderanza delle classi popolari—Condizioni storiche particolari d'Italia—Invasione normanna in Sicilia—Suo movimento rappresentativo—Vicende del secondo periodo in Inghilterra—Importanza e progresso della Camera dei Comuni—La repubblica Svizzera e la federazione delle Provincie-Unite—Terzo periodo—Suo carattere distintivo—Rivoluzioni angloamericana e francese—Sviluppo e carattere delle colonie inglesi—Rivoluzione francese—Perchè gli effetti ne furono differenti—Il diritto elettorale nell'Assemblea Costituente—Proposte nella Convenzione Nazionale—Proposte della Commissione degli Undici—La rappresentanza nella costituzione dell'anno VIII e nel SC. dell'anno X—Le promesse della Restaurazione e l'Atto addizionale—Le costituzioni alla francese in Italia—Costituzioni siciliana e spagnola del 1812—Costituzione della Norvegia del 1814—La legge elettorale nella Camera Introvabile—Legge del 1817—Progetto di De-Serre—Reazione realista—Legge del 1820—Avvenimenti di Spagna, costituzione portoghese e moti in Italia—Legge elettorale napoletana del 1820—Movimento rappresentativo in Germania dopo i trattati di Vienna—Ordinanza del luglio 1830 e legge elettorale del 1831—Costituzione belga del 1831—Primo reform-bill in Inghilterra—La rappresentanza in Spagna secondo lo Statuto Reale del 1834-1837—Ristabilimento e modificazioni della costituzione del 1812—Costituzione portoghese del 1838-1848—Ultima fase del terzo periodo—Repubblica in Francia—Movimenti germanici—Leggi elettorali prussiane—Costituzioni austriache—Variazioni pacifiche nelle costituzioni della Svizzera e dei Paesi-bassi—Moti in Italia—Condizioni e mezzi del suo risorgimento—Sistema elettorale delle varie costituzioni italiane—Il voto universale in Europa—Sue vicende ed effetti—Paesi governati a voto ristretto—Loro progressi—Riforma politica svedese del 1865—Riforma parlamentare spagnola del medesimo anno—Secondo reform-bill in Inghilterra 13

Digitized by Google

CAPITOLO II.

CONDIZIONI GENERALI DELLA ELEZIONE POLITICA.

Necessità d'una soluzione teorica e sue difficoltà—Divisione della materia—Dell'elettorato—Suffragio universale e suffragio ristretto—Spirito del sistema rappresentativo—Il cristianesimo e la politica—Distinzione delle varie specie di sistemi politici—Importanza delle forme politiche e comuni pregiudizi sulla rappresentanza—La sovranità del popolo—Il suffragio universale—Sue applicazioni pratiche in Francia—Diritti pubblici e diritti politici—Il suffragio universale in America—Stato dell'opinione in Inghilterra e in Italia—Il suffragio universale e la teoria dei diritti politici—Il voto e l'educazione politica del popolo—Sistemi proposti contro i danni del suffragio universale—Voto a due gradi—Voto plurale—I doppi collegii e le candidature—Capacità elettorale e sua misura—Elemento intellettuale ed elemento morale della elezione—Criteria della misura della capacità—Prove e presunzioni—L'esame come prova della capacità—Presunzioni—Condizione economica delle società moderne—Valore della distinzione delle classi nella questione della rappresentanza—La proprietà come base esclusiva del diritto elettorale—Vizi di un censo uniforme—La società civile non è una società di contribuenti—Diritti del lavoro—Condizione attuale delle classi operaie e loro tendenze—Il vero concetto della capacità e la rappresentanza delle classi—Sistema delle categorie—Legge elettorale italiana—Prima categoria—Esercizio di una professione liberale—Seconda categoria—Esercizio di un pubblico ufficio—Terza categoria—Possesso di una determinata ricchezza—Altre condizioni dell'elettorato—Condizione del sesso—Se le donne debbano essere ammesse ai diritti politici—Della eleggibilità—Condizioni di censo, di età, di domicilio—Incompatibilità parlamentari—Se i pubblici funzionarii debbano essere eleggibili—Rappresentanza delle minoranze—Obiezioni al principio—Sistemi proposti—Sistema Hare . . . . . pag. 129

CAPITOLO III

CONDIZIONI PARTICOLARI DELLA ELEZIONE POLITICA.

Condizioni particolari della elezione—In che differiscono dalle generali—Delle circoscrizioni elettorali—Sistema inglese—La contea—Sistema francese—Il dipartimento—Divisione amministrativa e politica del regno d'Italia—Provincia e comune—Se il collegio debba esser diviso in sezioni—Procedura della elezione—Costituzione del seggio—Modo di votare—Se il voto debba essere pubblico o segreto—Corruzione elettorale, sue cause e rimedii—Necessità della agitazione elettorale—Influenza del governo nelle elezioni—La questione morale e sua superiorità—La educazione politica e i pregiudizi che la ritardano . . . . . » 259

Digitized by Google

AL LETTORE BENEVOLO

Il seguente saggio fu premiato dalla Società Reale di Napoli (Accademia di Scienze Morali e Politiche) il 5 Gennaio 1868. La stampa, che secondo il programma del concorso la Società stessa si assumeva, ha durato, per ragioni da me completamente indipendenti, circa due anni.

In questo frattempo io ebbi tutto l'agio di assistere alla pubblicazione di altri lavori sul medesimo argomento, di vedere invecchiato il mio povero saggio prima che escisse alla luce del giorno, di diventarne scontento sotto molti riguardi.

Mi sento tenuto a fare una simile dichiarazione principalmente perchè gli scrittori, che recentemente si occuparono fra noi del grave problema del diritto elettorale, potrebbero lagnarsi e con ragione, che io non abbia tenuto conto delle loro osservazioni ed opinioni. Gli scritti di Emilio Serra Gropelli sulla *Riforma elettorale* (Firenze, Cotta 1868) e di Luigi Palma sul *Potere elettorale negli Stati liberi* (Milano, Treves, 1869) meritano, specialmente il secondo, una attenta considerazione, sebbene, quanto a me, sia ben lungi dal convenire in molte delle loro idee (*). Gravi e non interrotte occupazioni non meno che l'obbligo di pubblicare il saggio quale fu premiato dalla Società Reale mi impedirono di servirmi di quegli scritti nella revisione degli ultimi fogli.

Ho voluto in secondo luogo prevenire alcune critiche, che non sarà difficile il muovermi. Lo stile di questo mio primo saggio mi apparisce oggi in gran parte neglotto e poco castigato, spesso gonfio ed alieno dalla esattezza scientifica; la parte storica è assai difettosa ed incompleta: alcune questioni finalmente meriterebbero uno svolgimento maggiore. Prego dunque il lettore benevolo a rivolgere la sua attenzione piuttosto sulla sostanza del libro e sui principii fondamentali della teoria. I quali mi sembrano ancora la vera ed unica

(*) Vedi per il primo una rivista di C. F. Gabba nella *Nuova Antologia* di Firenze, Agosto 1868 e per il secondo di Viganò nell'*Archivio Giuridico* di Bologna, Tomo IV, pag. 374 (1870).

Digitized by Google

base possibile della rappresentanza, come ebbi occasione di dimostrare in due articoli della *Nuova Antologia* sull'ultima fase della democrazia in Svizzera e sui temperamenti che alcuni nostri uomini politici proporrebbero all'applicazione del suffragio universale (Marzo 1869 — Giugno 1870).

Il valore incontestabile di quei principii fu certo quello che mi valse l'onore del premio, e mi conforta nella pubblicazione di questo scritto il pensiero, che una larga esposizione dei medesimi potrà servire a confermare coloro che ne fossero già persuasi, o a persuadere chi fosse in buona fede nell'opinione contraria. Dico: in buona fede, perchè pur troppo anche il problema elettorale si trova sempre esposto alla bufera, che mai non resta, delle passioni politiche. Non è difficile l'accorgersi, che di fronte alla scissura o all'inerzia del partito liberale in Italia la profonda insipienza o la passione incomposta tendono a prendere il sopravvento nella direzione dei pubblici affari. Non appena questa tendenza si traducesse in fatto, i benefizi della sovranità popolare e del suffragio universale sarebbero assicurati all'Italia. *Quod Deus avertat!*

Perugia. Luglio 1870.

L'Autore.

Digitized by Google

PREFAZIONE

La questione costituzionale è senza dubbio una delle più importanti nel presente e nell'avvenire dei popoli europei e ad essa da qualche tempo si rivolgono gli studii di quanti in Italia amano la libertà ed intendono che non basta averla acquistata, ma che è anche più necessario e difficile conservarla e meritarsela. Sono cessati gli amori platonici e comincia la pratica della vita parlamentare: ad ogni declamazione bisogna dunque sostituire un principio, ad ogni vuota frase una ricerca seria. Ora fra le questioni costituzionali non ve n'è una tanto vitale per l'organamento delle garanzie pubbliche e che tocchi così da vicino la vita politica di tutto il popolo, quanto la elezione dei suoi rappresentanti. È quindi da lodarsi grandemente il proposito, che spingeva la Regia Accademia di Napoli a presentare allo studio degli Italiani un tal quesito non facile certamente, ma che ben dilucidato e considerato da tutti i suoi lati risolve il nodo più stretto della scienza del diritto pubblico interno. Nè la proposta manca d'attualità. Sono ancora fresche le mene elettorali, che poco mancò non regalassero una nuova guerra civile agli Stati-Uniti d'America: ci rammentiamo tuttavia delle violenze delle elezioni ginevrine, nelle quali indipendenti e radicali andarono all'assalto dell'urna armati di sassi e di tegoli; non è molto che un parlamento eletto a suffragio universale entrava a far parte integrante della nuova costituzione della Germania del Settentrione; è appena calmata l'agitazione inglese

Digitized by Google

per la riforma elettorale e finalmente nelle camere di uno dei paesi i più educati alla vita costituzionale, nelle camere belgiche, si rinnovarono da breve tempo le più interessanti discussioni sulla questione della rappresentanza. Che se l'indifferenza e lo scetticismo politico del nostro paese inesperto ancora nella pratica della libertà ci risparmiano simili agitazioni, non vi sarebbe da meravigliarsi che aumentato l'interesse pubblico per le istituzioni rappresentative e per le lotte legali del parlamento, anche la superficie del nostro mare oggi così calmo venisse dimani a turbarsi. Essa è dunque una questione, la cui importanza è evidente, e che discussa già in paesi, che ci circondano e sono stretti con noi da una politica solidarietà, può divenire ardente anche in Italia. È perciò che essa merita uno studio attento ed uno svolgimento esteso e fondato sui veri principii della scienza.

Non bisogna però dimenticare che scopo ultimo di questo lavoro è la critica ed il miglioramento della legge elettorale vigente e che quindi dopo una lunga via è d'uopo ritornare alle condizioni pratiche del nostro paese. Sarebbe quindi indispensabile di studiare più di quel che si possa farlo in una prefazione la situazione esatta del nostro momento storico: ma parlando ad Italiani credo inutile ripercorrere tutte le varie fasi del nostro risorgimento politico; esse sono abbastanza conosciute. Ma non posso fare a meno di notare due vantaggi inestimabili che ritraemmo dalla lunga serie degli avvenimenti ora prosperi ora contrarii, che ci fruttarono la indipendenza. Quando dopo i sogni e gli eccessi giovanili la libertà si ritraeva a riorganizzarsi e a far la sua scuola in Piemonte in mezzo al popolo più consistente e più seriamente operoso d'Italia, ci si preparava una delle più grandi fortune, che possano essere riserbate ad una nazione. La esperienza poi che ultimamente facemmo della nostra inferiorità e la più estesa cognizione, che acquistammo dei paesi stranieri e specialmente dei germanici, furono la seconda lezione inapprezzabile sebbene amara, che ci gioverà, ne ho piena fede, dal momento che riconoscemmo la triste verità e dichiarammo di non contentarci dei

Digitized by Google

sogni dei nostri primati. Su quel fatto e su questo sentimento riposa l'Italia futura. Non basta certamente avere un governo rappresentativo e confessare i propri torti per essere un popolo libero e felice: ma sono già due grandi elementi di libertà e di prosperità, che a poco a poco ci faranno apprezzare sempre più la salubrità della scuola politica del decennio, che corse dal 1849 al 1859, e sveglieranno l'attività da tanto tempo assopita del carattere italiano. La teoria però del governo, che oggi funziona presso di noi, non è intanto nè estesa nè profonda nella mente del nostro popolo. Se la questione dell'indipendenza è facile a intendersi, quella della libertà è, come diceva Cesare Balbo, la più difficile a capirsi e a farsi capire. La rivoluzione fu fatta in tutta Italia dalla borghesia, da una classe intelligente e operosa, ma che dovendo servirsi delle due classi estreme del patriziato e della plebe per compire l'opera propria e questa opera urgendo, non potè formare nell'una e nell'altra la convinzione dei principii che la ispiravano. Essa si trovò ad operare fra due classi ambedue ignoranti ed inerti, e ben pochi dell'una e dell'altra poterono insieme con essa elevarsi al concetto della vera libertà. Essa dovette pur troppo e troppo spesso valersi delle meno nobili passioni di quelle per farle concorrere all'opera della rivendicazione dei diritti nazionali: i sentimenti che più si coltivarono in esse furono la diffidenza, l'opposizione continua, l'odio ai governi allora esistenti. Nè io voglio condannare con questo un partito che conta tanti eroi e tanti martiri, o negare il merito della resistenza e passiva ed attiva opposta dalle classi su cui quel partito si appoggiava: constato solamente un fatto e cerco la origine di un male, che oggi si deplora altamente. Pur troppo le rivoluzioni non sono la migliore scuola morale di un popolo: e troppo spesso chi dirige il movimento, è costretto in vista della somma importanza del fine a lasciar correre su mezzi il più delle volte repugnanti ad ogni anima onesta. Quel fatto incontrastabile, che non vorrà esser negato se non da chi sia accecato da pregiudizj di partito, è l'origine del falso sentimento, che si riscontra

Digitized by Google

oggi fra noi, la nessuna intelligenza da un lato del principio di autorità, e per logica conseguenza dall'altro lato una deplorevole confusione d'idee sui concetti fondamentali della libertà. Quindi è che abbiamo tutti i giorni sotto gli occhi lo spettacolo di un popolo che standosene colle mani alla cintola senza concorrere all'azione ed agli sforzi dei poteri nazionali è pronto a criticar tutto coll'aiuto di un'istruzione superficiale e con difetto assoluto di pratica, a deplorare ciò che spesso è l'opera della propria indolenza, a lagnarsi di ciò che è una inevitabile conseguenza della vita libera e a cui egli solo potrebbe rimediare riformando se stesso. Chiunque ha in questi ultimi tempi tenuto dietro al movimento politico nelle nostre masse, ha sentito con dolore parlare, come di cosa naturalissima, della necessità di una dittatura, rimpiangere quasi che l'Italia non possegga una mente robusta ed un braccio forte per assumere la gestione della cosa pubblica, maledire alla confusione, al disordine, alle incertezze delle libere istituzioni. Vi sono dei momenti, nei quali chi ama ardentemente la libertà è mosso dallo sdegno a dire che un tal popolo ne è indegno: ma una riflessione più matura fa rammentare le misere condizioni in cui questo popolo visse fino ad ieri, la immoralità della scuola che i suoi oppressori come i suoi agitatori gli offrirono, e fa sperare bene per il futuro. Un popolo intelligente, che fu capace di generosi entusiasmi e di gravi sacrifizi, non può perdersi miserevolmente e respingere da se i benefizi di quelle istituzioni che sono la salvaguardia non solo della sua libertà ma ancora della sua indipendenza. È perciò oggi stretto dovere della scuola liberale, che pure contribuì in parte a fomentare quelle idee che riescono fatali all'esercizio della libertà, di paralizzarne le conseguenze, di stringersi attorno al popolo, di amarlo oggi per i suoi pregiudizi come avanti la rivoluzione lo amò per le sue sventure, di spezzargli in ogni modo, per ogni via il pane della scienza politica, di combattere i sofismi che da ogni parte lo assalgono, di rifabbricare dove fu demolito. Questa opera, che è certo difficile perchè, come dice Stuart Mill, è più agevole

Digitized by Google

mutare la direzione di un sentimento attivo che creare un sentimento in una condizione passiva, non è però meno grande, meno necessaria, meno salutare di quella che ha data al paese la indipendenza e l'unità. Essa, per dire il vero, è già stata incominciata ed è da sperarsi che si seguiterà con ardore sempre più grande: le scuole per gli operai, le lezioni popolari, i trattati politici adattati all'intelligenza comune, le biblioteche, le associazioni, la stampa, divengono mezzi potenti di educazione nazionale, ed a tutto ciò si aggiungono opportunamente gl'incoraggiamenti dati dagli Istituti, dalle Accademie allo studio delle più alte questioni della scienza, giacchè, se le classi inferiori hanno bisogno di essere educate, non è meno indispensabile che le alte e le medie classi abbiano familiari le dottrine sociali e stieno al giorno dei loro resultati e dei loro quotidiani progressi.

La questione proposta della Regia Accademia di scienze morali e politiche è certamente come una delle più culminanti e delle più difficili nella teoria del governo rappresentativo, così una delle questioni, in cui non solo le idee popolari ma anche quelle degli uomini colti e degli scrittori sono le più confuse ed incoerenti. Mi trovai quindi nella necessità, di salire spesso a principii elevati di filosofia politica, di trattenermici spesso un poco troppo riguardo alla proporzione del lavoro, troppo poco forse riguardo al concetto, che io mi formo della loro importanza, di appoggiare quasi più sulla confutazione degli errori comuni che sulla costruzione della dottrina che io ritengo per vera. È questa una condizione indispensabile per chi scrive specialmente nel nostro paese, dove la confusione delle idee sull'attuale problema dipende più che dall'urto degli interessi, dall'essere ancora vago ed incerto il concetto fondamentale della scienza politica, e dove la influenza delle dottrine inglesi e delle dottrine francesi formano uno strano amalgama che nuoce alla chiarezza dei principii. È perciò che lo credei ben fatto porre di fronte alla mia memoria il titolo generico di « Teoria della elezione politica » giacchè era impossibile rispondere ai quesiti proposti dall'Accademia

Digitized by Google

senza entrare in considerazioni storiche e teoriche di un generale interesse. Lo scopo pratico, a cui deve mirare la soluzione del problema, l'esame critico della legge elettorale vigente in Italia e le proposte di miglioramenti da introdurvisi non possono scaturire se non da una completa spiegazione della teoria. Onde esporre « le condizioni generali indispensabili alle elezioni politiche », bisognava risalire ai principii fondamentali del governo rappresentativo: « delineare i varii sistemi elettorali politici, che trovansi in vigore presso le nazioni ordinate a libertà ed enucleare gli effetti politici e sociali di ciascuno di quei sistemi » sarebbe stato impossibile senza percorrere in un primo capitolo le condizioni storiche in cui si trovarono fin dal secolo X le nazioni, presso le quali il sistema della rappresentanza ebbe origine.

Debbo inoltre prevenire una critica che taluno potrebbe muovere al mio lavoro nel vedere, specialmente nella sua parte teorica, ora richiamati alti principii morali che a prima vista sono estranei alla questione, ora fatto appello agli interessi materiali della società. Se questi principii sembreranno di natura troppo diversa, e se non apparirà connessione alcuna fra essi, è senza dubbio da attribuirsi alla esposizione mal fatta della materia, non alle idee, che ho tentato applicare in questa ricerca. Mi sia permesso premettere alcune generali considerazioni. A tutti è noto il concetto che ha ispirati molti dei pensatori moderni nello studio delle scienze sociali. È indubitato che tutte le scienze che hanno per oggetto l'uomo nelle diverse manifestazioni della sua attività spirituale, devono esser fra loro collegate di uno strettissimo vincolo. Come uno è il loro subietto, così ad una gran sintesi esse dovrebbero essere condotte, quando si conoscessero tutti i rapporti di quelle manifestazioni diverse. Questa sintesi, a cui si dette recentemente il nome di *Sociologia*, abbraccerebbe la religione, la morale, la pedagogia, il diritto, la politica, l'economia. La separazione più o meno decisa, che fino ad oggi si tenne nello studio di queste scienze, è stata la fonte di grandi in-

Digitized by Google

certezze teoriche e quello che è peggio, si è anche manifestata con deplorevoli conseguenze nella pratica della vita. Oggi la necessità di coordinare sotto comuni principii le ragioni ultime delle differenti dottrine si fa vivamente sentire ed ispira anche lavori speciali, che si fanno sopra ciascuna: ma fino ad ora un corpo completo di Sociologia non fu ch'io sappia, svolto intieramente, in tutte le sue faccie e predisposto alla rinnovazione dei suoi rami particolari. È perciò che anche oggi quella connessione spesso si dimentica, e si vede ora la morale religiosa avversare lo sviluppo completo dell'attività individuale, gli interessi politici ed economici, ora la politica uccidere la morale, ora la economia divorziare da questa e dal diritto. Per ristringersi alla scienza che riguarda il presente problema, la politica trae a mio credere i suoi errori più capitali dall'astrarre da un lato dalla morale religiosa, dall'altra dal diritto e dall'economia. Da lungo tempo si riconobbe in teoria la necessità di armonizzare la morale colla politica, e molti libri furono scritti su questo soggetto importante: ma poco o nulla ne passò nella pratica. Solo i più recenti autori tentarono ricollegare il sistema rappresentativo all'idea morale della giustizia indipendente dalla ragione e dalla volontà individuale, superiore ad ogni governo di qualunque natura esso sia, e fecero opera meritoria della civiltà e della scienza. Io credo però che si possa fare ancora di più e che la legittimità del sistema rappresentativo si possa difendere non solo in nome della universale giustizia, ma anche in nome della civiltà cristiana che restaurò questo concetto e che informa la società in mezzo alla quale viviamo. Non mi dissimulo che il nostro tempo è poco disposto ad accogliere colla serietà conveniente questo tentativo di ridurre ad unità la scienza dell'uomo. Le colpe della chiesa cristiana, le esagerazioni di alcuni difensori del cristianesimo, la fiacchezza dei caratteri, e molte altre cause servirono a creare un funesto divorzio fra le credenze religiose e le credenze sociali. Ma fin d'ora è dato prevedere una completa restaurazione delle dottrine religiose nella società moderna, un ardente ritorno alla morale evangelica, una sua

Digitized by Google

interpetrazione più elevata. Questo progresso immiaente della opiaione pubblica servirà senza dubbio ancora ad una più esatta intelligenza delle sciene politiche. L'unità infatti dello spirito umano deve riflettersi nelle istituzioni sociali, se si vuole che l'armoaia venga ristabilita, ed io sono profoadamente convinto, che il cristiaaesimo come religione di amore scambievole, di libertà dell'anima, di sviluppo individuale predestinato ad un ordine oltreterreno, serva mirabilmente a coronare e presiedere a questa armonia. È notevole come tutti gli scrittori del diritto pubblico giunti ad un certo punto della esposizione delle loro dottriae sono costretti a confessare che la bontà delle istituzioni politiche aoa produrrà i suoi benefici effetti, se non verrà coadiuvata da quella parte dell'attività umana che sfugge ed è superiore ad ogni costituzione scritta. E che cosa significa questa confessione generale? Significa che la bontà dell'organamento sociale dipende in fondo dalla boatà degli individui che la compongono. È pure un lamento uaiversale di chi studia la storia contemporanea la grandezza della società, la piccolezza degli individui: ma questa piccolezza individuale, che è pur cosa vera, non è se aon una coaseguenza iaevitabile dell'indebolimento della fede religiosa, delle convinzioni morali. Le garanzie politiche non saranno mai pienamente efficaci finchè questa riforma individuale dell'uomo religioso e morale aoa sarà compita: giacchè esse furono rivolte ad impedire che il potere aon si immobilizzi in un uomo, in una classe, in un numero qualunque di individui, ad impedire che le passioai sviluppate dall'esercizio del potere riescano fatali agli interessi della società; ma saranno sempre impotenti contro la corruzione morale, contro il pervertimento degli aaimi. So bene le accuse che aache recentemente furoao rivolte contro il carattere del cristianesimo specialmente riguardo alla influenza esercitata da esso sulla politica: mi duole di aon poterle svolgere e confutare. Espongo soltanto i risultati a cui venni dopo un attento esame della questione sociale. Io credo che il cristianesimo solo coll'avere insegnato all'uomo il prin-

Digitized by Google

cipio di una esistenza futura, coll'avere imposto come un dovere il sacrifizio assoluto della propria persona al bene degli altri uomini, coll'aver posto in cima d'ogni cosa la purità dello spirito, l'onestà dei costumi, il soccorso dei poveri e dei deboli abbia rovesciato il concetto della vita, abbia strappato l'individuo a quel giogo che lo legava alle antiche cittadinanze, abbia infranto la statolatria, che vuol dire l'assolutismo in ogni ordine di concetti: che quindi esso abbia abbassato al suo vero punto l'idea dell'organismo politico ponendo a fondamento della politica società la libertà dello spirito, e che finalmente dal suo progressivo svolgimento, che del resto è appena incominciato, si debba attendere la salute e il progresso delle società moderne. Dietro la scorta di tali principii lo accennerò nei successivi capitoli la dipendenza del sistema rappresentativo dal concetto morale cristiano, e la superiorità dello sviluppo morale sullo sviluppo politico delle masse.

Come dissi, non trascurai da un altro lato i rapporti della questione colla economia sociale, cogl'interessi materiali ed attuali dei cittadini. Come fu dannoso il divorzio fra la politica e la morale e la religione, non fu meno dannoso il separarla dalle vedute della scienza della produzione e della distribuzione della ricchezza. Questa scienza, che solo da poco tempo ha acquistato una grandissima importanza, ha rotta anch'essa l'armonia sociale, quando ha voluto appartarsi dalla morale e dalla politica, o quando ha voluto invadere il loro campo. È per esempio una nuova applicazione del principio cristiano lo studio, che si è rivolto sulle classi inferiori, sulle cause delle loro sofferenze, sui rimedii da portarvisi; ma una deviazione funesta da esso ed una nessuna intelligenza della scienza economica è la tendenza che si tradusse già in fatti deplorevoli, e che oggi si riproduce, di accordare alle classi inferiori un potere politico. Solo un giusto accordo fra le tre scienze ha dato vita recentemente ad una reazione contro quelli eccessi, al principio cioè che l'emancipazione delle classi lavoratrici deve farsi ma solo in mezzo e per

Digitized by Google

mezzo della libertà non coll'aiuto di un potere politico e colla conquista di esso. Gli interessi economici sono la materia del diritto politico e trascurarli nel problema della rappresentanza, come tanti han fatto, sarebbe stato un escludere dal calcolo un elemento indispensabile. L'ordine materiale non è che la veste del progresso giuridico: e la scienza della politica fabbricherebbe sul vuoto, quando non dovesse tenere conto alcuno della condizione attuale della società, a cui le istituzioni devono essere applicate. Da questo principio dedussi la contingenza della questione della rappresentanza, e conclusi che essa non può essere sciolta sopra teorie assolute ma secondo la esperienza del passato e le condizioni sociali presenti.

Così tentai portare la unità della sociologia in questa ricerca, nè mi sembrò che gli appelli al principio morale-religioso, ed al principio economico si escludessero, che l'assoluto vi fosse sacrificato dal relativo. La confusione scientifica sarebbe invece nata a mio credere dal predominio assoluto di uno dei due principii. In un giusto concetto della politica essi vengono a contemperarsi, e questa armonia passa dalla scienza nel pratico argomento delle istituzioni. Fondamento infatti della sociologia è il concetto dell'individuo umano destinato ad un completo svolgimento delle sue facoltà, e mezzo di questo svolgimento non può essere in ogni ordine della sociologia se non la libertà. Il fine dell'uomo, diceva Guglielmo di Humboldt, è lo svolgimento più esteso e più armonico possibile di tutte le sue facoltà in un insieme completo ed omogeneo; e quindi la meta, cui deve tendere incessantemente ogni essere umano e più che altro coloro, che hanno influenza sulla umanità e la dirigono, è la potenza e lo sviluppo della individualità. Appena occorre osservare come questa dottrina dell'individualismo differisca sostanzialmente dalle sterili dottrine ascetiche, dalle grette dottrine utilitarie, da ogni dottrina insomma e da ogni pratica egoista: esso è l'ideale dello sviluppo indefinito e costante dei tesori di ogni sorta nascosti nell'animo umano nell'ordine religioso, morale, giuridico, economico, politico. In pra-

Digitized by Google

tica questa dottrina si risolve nella maggiore possibile libertà accordata allo svolgimento individuale, e riguardo alla pratica del governo nella creazione di un potere sociale abbastanza forte per garantire ed aiutare quello svolgimento, ma non tanto da usurparlo e da sostituirvisi opprimendo la umana individualità. Ecco perchè nel fissare le regole della elezione politica, che è destinata in parte all'organamento di quel potere, considerai come superiori, come estranei alla questione e come da lei presupposti ed a lei preesistenti, lo svolgimento morale-religioso, e lo svolgimento economico del popolo. Al politico non spetta, io credo, entrare in questi due campi, nè l'organamento della rappresentanza può tendere a cangiare l'una o l'altra di quelle condizioni sociali, mentre viceversa non può astrarre da esse. Si possono credere ingiuste le basi, su cui riposano le dottrine morali o le condizioni economiche di una società, si può anche lavorare alla loro trasformazione: ma finchè esse esistono, sarebbe opera vana ed infeconda trascurarle o contrastarvi nel porre la teoria di un istituto politico. Non è colla confusione che si deve raggiungere l'unità della sociologia, ma con un'esatta osservazione dei rapporti che passano fra le scienze diverse che la costituiscono e soprattutto col rispetto dei loro confini.

Firenze, Giugno 1867.

Digitized by Google

CAPITOLO I.

CENNI STORICI SULLA ELEZIONE POLITICA.

—

È abbastanza nota, a chi si occupi di studi giuridici e sociali, l'importanza che da qualche tempo la storia ha assunto non solo nella ricostruzione delle dottrine antiche ma anche nella costruzione delle nuove. La lunga catena dei fatti umani, di cui una profonda critica e scienze sorte recentemente ci hanno già scoperti nuovi anelli ignoti ai nostri predecessori, non può non avere un immenso valore, ed è destinata ad acquistarne uno sempre maggiore a misura che si estende il cerchio delle cognizioni umane, e si scuoprono nuovi nessi, nuove analogie e nuove difficoltà. Oggi si domanda alla storia la chiave di quel problema che per lungo tempo si è troppo esclusivamente dimandato alla filosofia. È inutile il fermarsi sulla necessità che ogni scienza ha di conoscere, prima di muovere un passo, la propria storia speciale: non è questo che voleva accennare. La materia di ogni corpo di dottrina si ricollega più o meno direttamente colla vita reale del mondo. La scienza ha fortunatamente compreso che a nulla giungeva fidando sopra i sogni della ragione e della fantasia individuale. Si è prudentemente ritirata dal campo, su cui si era avventurata con troppa fiducia di se, per tornar poi con maggior forza alla ricerca dello sconosciuto che è sempre la sua aspirazione. Dietro l'esempio delle scienze fisiche, che abbandonando le teorie poco fondate hanno preferito il più piccolo risultato certo alla più brillanti spiegazioni del mondo, le scienze morali si sono rivolte con amore e con riflessione a quell'ammasso di sperimenti, che presentava loro la storia dell'umanità, e vi trovarono l'appoggio e più fondate induzioni. Le religioni, la idee morali, le legislazioni sottoposta a questo esame hanno presentato un aspetto nuovo ed istruttivo. Molte idee caddero sotto questa prova e trascinarono con se immensi sistemi, ma non si pretese con questo escludere un processo logico, che ha il suo fondamento nella natura stessa della nostra intelligenza. Lo sperimentalismo non ha ucciso, come alcuni temevano, la induzione. È impossibile il rinunziare a trarre concetti generali dai fatti particolari, ma appunto per questo si vuole che i fatti medesimi siano accertati, che la loro concatenazione sia riconosciuta e profondamente studiata, onde i principii, che se ne traggono, costituiscano veramente una scienza. A queste condi-

Necessità di ricerche storiche.

Digitized by Google

zioni soltanto la scienza può divenire feconda di utili risultati invece di riuscire alle vane e pericolose generalità di cui per troppo lungo tempo si è contentata.

A questo movimento scientifico, come fuori dalla questione che ho preso a trattare, non avrei accennato se non si ricollegasse di strettissimi vincoli colla pratica universale della vita ed in special modo colla politica. La teoria e la pratica sono molto più intrecciate di quel che non si creda comunemente. In primo luogo l'infiltrazione delle idee si fa, sebbene lentamente, fino ai più infimi strati della società, e forse molti scrittori si spaventerebbero di un concetto, che esce loro dalla penna come un concetto innocente, se potessero avere davanti agli occhi della mente la lunga serie delle trasformazioni che subirà nello svolgersi del tempo. Non è strano l'asserire che spesso deplorevoli avvenimenti sono la lontana conseguenza di un concetto poco fondato sui fatti. Ma anche astraendo da questa azione che la teoria può avere sulla pratica, il loro disaccordo è sempre causa di malessere e di disordine nella società. La teoria è vana o dannosa, quando non appaga i bisogni economici e morali dell'uomo; e questi bisogni, le loro fasi, non possono essere rivelate se non dalla storia. Il disaccordo fra la teoria e la pratica, la dissonanza fra la convinzione riflessa delle menti pensanti e lo svolgimento storico irriflessivo di un popolo si fa sempre o prima o poi sentire deplorevolmente ma tanto più e tanto più presto in quel cerchio d'azione apparente ed esterno che è la vita giuridica. Il ricercare i motivi, che devono regolare la vita morale dell'uomo, è senza dubbio una tal ricerca che non può farsi se non seriamente e colla più profonda coscienza dei danni immensi che un errore può trarsi dietro: ma gli effetti e buoni e dannosi di essi si spiegano in un cerchio esteso qual è quello della libertà del pensiero, quindi sono più lenti e meno sensibili. Il campo invece, ove è ristretta la sua vita giuridica, è tale che le conseguenze di un errore vi sono più rapide e vi si fanno sentire con maggior violenza: quindi non si può mai abbastanza raccomandare la maturità del giudizio e la profondità delle ricerche a chi è destinato a dotare un popolo di istituzioni giuridiche, appartengano esse al diritto privato o al diritto pubblico, oppure a concorrere coi suoi studi alla formazione od al miglioramento di esse. La storia critica degli istituti precedenti e della vita giuridica del popolo, a cui devono applicarsi, è anche in questa specie di ricerche il solo mezzo per coordinare la teoria alla pratica. Ma non perdiamo mai di vista che gli insegnamenti di questa storia particolare non avrebbero un valore esatto, se non venissero suppliti, completati dalla storia della vita economica, morale, e intellettuale di quel popolo stesso. Un fatto, un ordinamento, una istituzione, una idea non può senza danno staccarsi da quell'insieme organico che è la vita di un popolo. E di qui nasce la necessità, di-

Digitized by Google

sperazione di tutti gli studiosi, di conoscere ciò che ha preceduto e ciò che accompagna l'oggetto di qualunque ricerca. Il diritto, ed anche il diritto positivo, non è se non la successiva e spontanea creazione della comune coscienza di un popolo, che ne è pure il soggetto. Questa cooperazione non del caso nè di opinioni individuali, ma di menti che pongono in essere un principio ad esse preesistente, si modifica variamente e si conferma collo svolgere del tempo, e assume vario carattere a seconda della proporzione in cui vi influiscono lo spirito generale dell'umanità e lo spirito particolare di una determinata associazione politica (1). Sarebbe quindi impossibile studiare la più speciale istituzione del diritto senza avere dinanzi a se questo lavoro di molti secoli nello specchio fedele della storia. Altrimenti è facile cadere nell'inconveniente di non vedere altro che semplici fatti slegati o di far sorvolare alla questione un diritto ipotetico. Nel primo caso si disconosce la importanza e la dignità del diritto, nel secondo se ne fa un astrazione senza utilità e senza vita (2). Questo fatto si ripete, come per ogni questione giuridica, nel caso speciale della ricerca sul modo, con cui devesi regolare la rappresentanza del popolo in un regime rappresentativo, ossia sulla questione della elezione politica, ed anche quindi nella più speciale applicazione dei principii, che devono regolarla in teoria, alla legge elettorale italiana. Non può leggersi il meno importante articolo di cotesta legge senza vedere *a priori* le difficoltà che presenta, i legami che lo stringono non solo alla vita politica italiana, ma alla vita politica di tutti i paesi che si reggono a regime rappresentativo. Son queste le ragioni che mi indussero a far precedere alla ricerca scientifica della teoria della elezione politica alcuni cenni sulle principali condizioni storiche dei diversi popoli, presso cui fu in vigore. Vi furono anche motivi più speciali che mi consigliarono a dare un tale ordine alle materie. Fu per un'accurata e spassionata ricerca, che venni alle conclusioni che formano la teoria da esporsi. Cercai dimenticare le discussioni dei nostri tempi per sorprendere nella storia i sogni e lo spirito delle varie leggi elettorali, e mi dovetti convincere quanto sia grande ed utile l'insegnamento dei fatti quando non si storpiano in nome e in servizio di un sistema. Quando ad ogni altra considerazione si pone avanti la investigazione storica del soggetto, si ha il grande vantaggio di veder formarsi sotto i propri occhi e quasi costruirsi la dottrina che le deve seguire, e perciò le idee oltre ad essere più esatte sono più complete e più piene di vita: mentre la magia e lo splendore dei pregiudizj teorici svoglia naturalmente da ricerche che potreb-

(1) F. C. Savigny. *Traité de droit romain*. Paris 1840 — I. 20, 21.

(2) Op. cit. I. 50.

Digitized by Google

bero invalidarli. Le opinioni, diceva benissimo Guizot, le opinioni parziali e concepite avanti l'esame dei fatti hanno questo resultato, che non solo alterano la rettitudine del giudizio ma ancora conducono nelle ricerche, che potrebbero dirsi materiali, ad una deplorevole leggerezza. Desidero quindi che il lettore segua dentro la sua mente quello stesso procedimento intellettuale che io seguii per ricercare la verità. Mi parve finalmente molto più naturale e più utile all'ordine stesso dell'argomentazione premettere nozioni, che devono ricorrere ad ogni momento e che quindi impaccierebbero la libertà del suo andamento.

Origine moderna della rappresentanza.

A torto si è voluto cercare in tempi lontani l'origine del governo rappresentativo. Esso corrisponde invece nell'ordine politico all'ultimo periodo storico delle genti europee, nè ha nulla che fare, mi affretto a dichiararlo, colle democrazie pagane nè colle istituzioni germaniche. Esso è nato da un ben diverso movimento dello spirito umano. Chi si è fermato alla esteriorità delle istituzioni, ha creduto riconoscere in quei due periodi anteriori delle traccie visibili del governo rappresentativo. È facile il vedere come questo modo di argomentare possa portare negli apprezzamenti storici a deplorevoli conseguenze. Le analogie superficiali spesso nascondono le più profonde antinomie: spesso le istituzioni tanto del diritto privato come del diritto pubblico si presentano ai nostri occhi collo stesso aspetto e collo stesso nome di parecchi secoli fa, ma non si potrebbe dedurre da questo la loro identità senza dimenticare le rivoluzioni intellettuali e morali, che ne trasmutarono intieramente la sostanza. Sarebbe dunque un argomentare alla leggiera il riconoscere dovunque si incontrano e corpi deliberanti, e comizii popolari, e elezioni, e libertà di parola, e adunanze e cooperazione di due o tre poteri, lo spirito del sistema rappresentativo quale oggi è concepito e posto in essere. Una delle più interessanti questioni della filosofia della politica è appunto quella della differenza essenziale, che passa fra le idee morali che formarono il sustrato delle istituzioni dell'antichità e quelle che ispirano le istituzioni moderne, ed è questione a mio credere non ancora svolta completamente, ma troppo vasta e difficile per entrare nella cornice di questo studio. È però noto a tutti che se la elezione fu nell'antichità e specialmente nel mondo greco e romano la sorgente di ogni autorità, la rappresentanza vi rimase sconosciuta. Il principio della sovranità popolare fu in quella democrazia applicato in tutta la sua crudezza e portato alle ultime e più disastrose sue conseguenze: ma esso appunto impedì che sorgesse l'idea della rappresentanza. A noi educati alle idee moderne e vissuti in mezzo al movimento rappresentativo attuale pare ovvia questa idea e così semplice il modo di applicarla, di chiamare il popolo di un grande Stato alle deliberazioni comuni. Eppure nè la pratica nè la teoria degli antichi fece mai questo passo così

Digitized by Google

facile dalla elezione alla rappresentanza: certo segno che fra questi due concetti, che sembrano così vicini, corre realmente un abisso. Per l'una infatti basta il sentimento della propria indipendenza e dell'eguaglianza, l'esperienza che l'autorità è responsabile sol quando è mobile e non posseduta da un uomo o da una casta, la convinzione che il potere risiede nel popolo e che egli solo può nominare e sorvegliare i suoi agenti: sentimenti e concetti innati nel cuore e nella mente dell'uomo e che sebbene fossero esagerati, sebbene dessero vita ad una imperfetta libertà, pure resero possibili nel mondo antico grandi caratteri e grandi fatti. Per la seconda oltre a quei sentimenti e quelle idee si richiede uno svolgimento maggiore di civiltà, per cui più municipii, più città, più provincie abbandonate le primitive rivalità, avvicinati da nuove idee e da nuovi mezzi di comunicazione; sentano il vincolo comune degli interessi e dei sentimenti: lo sviluppo di una nazionalità, un più profondo concetto dei diritti e dei doveri sociali: il riconoscimento e il rispetto della superiorità intellettuale e morale che può fare di un uomo il rappresentante di una moltitudine: una difficile operazione dell'intelletto, che distingua il limite e la differenza fra la generale libertà e le garanzie costituzionali, fra l'organamento sociale e l'organamento politico. Tali idee sono storicamente posteriori a quelle che dominarono la civiltà pagana. Nè è da dirsi che mancassero a quelle società le occasioni per concepirle e porle in atto. Spessissimo le antiche genti si trovaron nella necessità di riunirsi in confederazione per opporsi a un potente nemico: quindi furono necessarie deliberazioni comuni. Eppure in tutti questi casi si ripeteva l'identica cosa. I delegati delle varie città o genti erano come ambasciatori, come semplici agenti autorizzati a prender parte alle sole deliberazioni, che interessassero la città rappresentata di fronte alle altre città confederate o di fronte a città straniere. Il Consiglio comune non si intrometteva nella interna amministrazione delle città rappresentate; tutto si limitava alle mutue relazioni, se così potesse dirsi, internazionali, o ai comuni interessi rispetto agli stranieri. Così era in Grecia: il delegato per esempio di Tebe o, come lo chiamavano, il Beotarco, come deputato alla Dieta, si occupava soltanto di ciò che concerneva Tebe in relazione alle altre città della Beozia, o di ciò che interessava l'unione Beota in confronto degli Stati indipendenti come Sparta od Atene: ma lo stesso governo di Tebe, le leggi colle quali doveva amministrarsi, erano fuori delle sue attribuzioni al pari di quelle di Atene o di Sparta (1). Un esempio non meno evidente è offerto dalla politica della Repubblica romana e dell'Impero. Vastissima era l'estensione del territorio, su cui quel popolo stendeva il suo co-

(1) Brougham. *Filosofia Politica*. Firenze 1851. Part. III. 43.

Digitized by Google

mando e appunto perciò egli aveva il massimo interesse a cercare un modo di tenere legato insieme questo ammasso artificiale di genti. Era quella, se il movimento intellettuale e morale non vi fosse stato inferiore, la migliore e la più splendida occasione di tentare colla rappresentanza l'assimilazione di qual vasto impero. Nulla di tutto questo si fece; vi fu sovrapposizione, non incorporazione: come dai primi anni della Repubblica, Roma fu sempre la sola città, dove il *suffragium* potè esercitarsi, anche quando la cittadinanza venne accordata alle parti più lontane dall'impero, per cui nessuno dei paesi conquistati potè interessarsi alla sua vita politica ed assistè indifferente alla sua decadenza. Il sistema adottato ordinariamente dai conquistatori, di lasciare ai popoli conquistati le loro forme speciali di governo, le loro libertà municipali, fu da taluni lodato e ammirato come segno di profonda sagacia: io non lo credo se non un espediente consigliato dalla necessità, un risultato della impotenza di fronte ad un territorio troppo vasto per esser mantenuto in soggezione colla forza delle armi. La democrazia che si agitava nella cerchia dell'*Urbs*, si credè per diritto divino destinata a *regere imperio populos*, e non potè mai salire ad un tal punto di intelligenza politica da considerare come suoi eguali i popoli vinti, da ammetterli colla elezione di propri delegati alla amministrazione della cosa pubblica. Nè un profondo concetto politico, nè il sentimento della propria conservazione la trassero a ritrovare un così semplice meccanismo. Questi fatti provano come l'idea e l'uso della elezione rappresentativa fossero estranei alle società antiche: e vengono confermati dalla considerazione che nessuna delle più alte intelligenze dei due popoli potè giungere colle sole sue forze a questo concetto. In tutti i rami dello scibile le menti avvezze alle profonde investigazioni hanno spesso colla potenza della loro intuizione precorsi gli avvenimenti e adombrati penieri che trovarono più tardi il loro svolgimento. Ma nei pensatori greci e romani non trovansi traccie del concetto di cui ci occupiamo: Aristotile e Cicerone hanno senza dubbio esaminate con molto acume le basi della società loro contemporanea, e riconosciuti i danni evidenti della democrazia pura, hanno riconosciuta in teoria come migliore quella forma di governo, in cui si trovassero mescolati e contemperati i tre poteri monarchico, aristocratico e democratico. Ma questa opinione non portata del resto ad una pratica applicazione, non ha alcun valore riguardo alla rappresentanza, nè in essa sono nascosti, come qualche volta si è detto, i germi del governo rappresentativo. Anche da alcuni moderni l'idea del governo, come si disse, *misto* ha servito a qualche classificazione, si è posta a base della teoria rappresentativa: ma è stata dai cultori della scienza respinta ed è infatti da respingersi come un concetto che non è utile a chiarire la teoria e non è invece buono ad altro che a confondere i

Digitized by Google

veri principii. Governo rappresentativo può esistere anche senza monarchia, nè questa ha necessità per reggersi in equilibrio di avere al suo fianco una aristocrazia ereditaria: non bisogna confondere gli elementi storici di un governo cogli elementi razionali e teorici. Il fatto è che quella dottrina, di cui gli autori stessi riconoscevano la inapplicabilità, non contiene alcuna idea di rappresentanza; non importa nulla che si sia concepita l'idea di organizzare una città col miscuglio dei tre elementi politici, se non si conosceva il mezzo di fare in modo che le parti più remote potessero concorrere al medesimo organamento (1).

Ma se la libertà rappresentativa non ha avuto la sua culla nei fori romani e greci, è pure inaccettabile l'opinione che essa l'abbia avuta nei boschi della Germania. Il primo a riattaccare il sistema inglese agli ordinamenti barbarici fu Montesquieu colla sua celebre frase: « Questo bel sistema è uscito dai boschi ». Esso pretese ritrovarne i profili nell'opera di Tacito « *De moribus Germanorum* ». Basta però un breve esame di quel libro, e vi si aggiunge la più antica testimonianza di Cesare a provare che gli ordini germanici non contenevano se non quel rozzo miscuglio di forze e di autorità, che si riscontra presso tutti i popoli incolti, predominio dell'aristocrazia accompagnato spesso dalla monarchia, più spesso dalla democrazia delle assemblee. Lungamente si disputò sulle condizioni dei vincitori e dei vinti, sulle mutate condizioni dei vincitori dopo la conquista, su molti punti dubbii di un massimo interesse storico, ma non trovo che si sia mai dubitato della natura e del carattere delle assemblee germaniche dai tempi descritti da Tacito fino al generale stabilimento della feudalità. Il titolo ad assistere a quelle assemblee fu sempre il diritto personale, la importanza individuale: il loro carattere fu sempre la prevalenza del numero, nè mai vi si trovano traccie di un interesse obiettivo, di una forma diretta allo scopo di rappresentare i diritti collettivi di una classe di persone. Questo fatto si ripete nelle Diete d'Italia, nei Campi di Francia, nei Concilii di Spagna, nei Gemotes d'Inghilterra. I più autorevoli scrittori inglesi hanno confutata la opinione di coloro, che volevano vedere nelle assemblee sassoni un vero e proprio parlamento dei tempi moderni. Sebbene le loro attribuzioni fossero importantissime e se ne debba tener molto conto nella storia politica, pure non vi possono trovare le basi del governo rappresentativo. Lo stesso loro nome (assemblee di saggi), le deliberazioni, che ce ne restano, mostrano come discendessero in retta linea dalle prime adunanze germaniche: come tutti gli uomini liberi vi venissero da prima per proprio conto e quindi collo stabilirsi di nuovi vincoli, e col cangiarsi delle condizioni sociali

(1) P. Rossi. *Cours de droit constitut.* Paris Guillaumin. 1866. I. 62.

Digitized by Google

i soli ricchi e nobili vi assistessero, tantochè i documenti che possediamo, non sono ordinariamente sottoscritti da più di trenta saggi, mai da più di sessanta. Non poteva esistervi nessun elemento della camera dei Comuni, giacchè le città ed i borghi esistevano appena. Fu infine giustamente osservato, come una prova decisiva della indole del *Wittenagemot*, che vi si poteva mandare un procuratore in vece sua, segno incontrastabile del diritto individuale come è attestato dalla Carta del re Atelstano (1). Non è del pari considerata di alcun valore scientifico l'opinione che corse per qualche tempo, che i Campi di marzo e di maggio convocati dai re franchi fossero una rappresentanza di tutto il popolo e vi fosse già costituito quel che poi si disse il terzo Stato. Anche in Francia le istituzioni centrali furono modellate sulle locali, e partirono dal medesimo punto di vista, il diritto individuale di tutti gli uomini liberi a prendervi parte. Però esse in Francia per le condizioni storiche di questo paese, identiche del resto a quelle di tutti gli altri Stati continentali, si mantennero meno vivaci che in Inghilterra e declinarono rapidamente in mezzo ai disordini della razza merovingia. La dispersione degli uomini liberi, l'estendersi del sistema beneficiario, il progresso insomma dell'ineguaglianza fecero sì che ben presto quelle assemblee non si componessero più se non dei grandi proprietarii, dei feudi e dell'alto clero: tanto che quando Carlomagno dette loro una regolarità ed una nuova importanza, tanto ai suoi occhi come in realtà, esse furono più uno strumento di autorità che una istituzione veramente nazionale, che lo spirito popolare esigesse ed appoggiasse (2).

Quando adunque alla fine del secolo X le istituzioni libere cederono il campo all'invadente sistema feudale, il fecondo principio della rappresentanza non era ancora stato trovato, e solo una superficiale conoscenza della storia di quel periodo poteva farlo supporre in una società in cui tutti gli elementi erano allo stato di caos. Tenta troppo il portare nella storia del passato le prevenzioni e le regolarità dei tempi moderni: e spesso la smania di sistematizzare conduce ad errori smentiti dai fatti e dai documenti. Il mondo antico era in lotta giornaliera ed accanita col nuovo mondo: accanto a vecchie istituzioni e spesso sopra di esse si accumulavano istituzioni ancora incerte e mal sicure di se: la spada barbarica spiegava tutta la sua feroce potenza, mentre la vita già vigorosa della chiesa cristiana opponeva al materialismo vincitore germanico ed al materialismo vinto romano l'idea del diritto generale dell'umanità e il suo alto spiritualismo. Dove

(1) Guizot. *Orig. du gouvern. représent. en Europe*. I. 56-72.— D'Ondes Reggio. *Discorso d'introduzione alla storia costit. d'Inghilterra di Hallam*. 47, 64.—Vedi anche Brougham. *Filosofia Politica*.

(2) Guizot. Op. cit. I. 189-225.

Digitized by Google

quindi tutto era ancora in profonda agitazione nè aveva dato luogo a stabilità d'idee e di istituzioni, dove ancora non vi era il popolo, la vera democrazia, non poteva nascere ancora l'idea del suo diritto ad esigere garanzie di buon governo, l'idea della rappresentanza.

Se il governo rappresentativo non ha da vantare titoli di discendenza classica o feudale, può gloriarsi però di esser nato da uno dei più grandi movimenti della civiltà umana, che otto secoli fa agitò l'Europa e le cui conseguenze non si sono ancora svolte completamente. Le libertà comunali sorte quasi al medesimo tempo sulla faccia dell'Europa resero possibile la formazione di una classe sociale attiva, industriosa, intelligente; quella che fu detta borghesia o terzo-stato, e che fa ancora la forza delle nostre società moderne. Nei diversi paesi esse si svolsero variamente a seconda dei loro precedenti storici, ma dovunque formarono nuclei infiniti di resistenza ad ogni oppressione, che soffocati per lungo tempo si levarono infine minacciosi e proclamarono i diritti del cittadino. Il regime interno di questi piccoli governi non potè modellarsi se non sulle forme democratiche ed elettive: e quando la loro importanza per l'associazione, per i cresciuti commerci, per l'aumento della popolazione e della ricchezza crebbe a tale, che la monarchia o l'aristocrazia negli stati, ove esse erano ancora forti ambedue, ne richiesero a vicenda l'appoggio, queste masse in cui il diritto personale feudale era non che caduto in disuso, inapplicabile, ricorsero naturalmente all'espediente di concorrere all'amministrazione degli affari nazionali per mezzo di mandatarii. Questo fatto, come tutte le grandi cose, nacque dalla necessità: e quei buoni borghesi, che per i primi applicarono la più grande delle garanzie costituzionali, non pensarono certo alla sua importanza e alle teorie che i posteri vi avrebbero fabbricate sopra.

Tre periodi nella storia della rappresentanza. Il primo periodo in Inghilterra e Scozia.

La storia della rappresentanza si identifica dunque colla storia del terzo-Stato e si può come questa dividere in tre importanti periodi. Il primo periodo, che si stende dal secolo XIII al XIV, abbraccia le nazioni tutte d'Europa, e segna l'indebolimento del sistema feudale, il duplice assalto dato dal popolo e dalla monarchia alla aristocrazia, il generale tentativo di fondare il governo rappresentativo, e lo sviluppo delle libertà comunali. Il secondo si può dire restringersi alla sola Inghilterra, dove per le sue peculiari condizioni le libertà municipali e centrali si mantennero difendendosi dalle usurpazioni della monarchia che nelle altre parti d'Europa regnava sovrana ed aveva ridotto ad un vano apparato gli antichi corpi deliberanti, e dal secolo XVI giunge fino alla fine del XVIII. Il terzo periodo, che si apre colle rivoluzioni degli Stati-Uniti d'America e della Francia è quello che si svolge sotto i nostri occhi e segna la conquista successiva del sistema rappresen-

Digitized by Google

tativo sul sistema assoluto e la sua determinazione nelle varie parti d'Europa secondo le forme consacrate dalla pratica della vecchia Inghilterra che ne serbò in tempi di generale servitù lo spirito e ne fissò la natura dopo la sua memorabile rivoluzione del 1688.

Da questa sola divisione generale delle epoche storiche sorge naturale la domanda come mai, per quale predilezione della provvidenza l'Inghilterra fosse destinata a non vedere interrotta mai, se non per brevissimo tempo, la continuità della sua tradizione politica, e sfuggisse così agli eccessi dinastici e popolari.

È perciò che la storia del primo periodo del governo rappresentativo in Inghilterra deve specialmente interessare, perchè vi si devono trovare i motivi della sua consistenza ed il rimedio alla nostra soverchia mobilità. Tutti gli storici dell'Inghilterra hanno notato come fino dalla conquista normanna questo paese si trovasse in condizioni fortunate e specialmente adatte alla determinazione ed allo svolgimento delle pubbliche libertà. Già le istituzioni locali sassoni avevano avvezzati i liberi uomini alla deliberazione sugli affari comuni. I capi delle suddivisioni territoriali, delle decurie, delle centurie, delle contee erano scelti dai proprietarii stessi, e già la corte di contea presieduta dall'*alderman* aveva dato vita al giudizio per via di giurati. Forse la loro nomina era più un consenso tacito accordato all'influenza personale di alcuni individui piuttosto che una vera e propria elezione: ma insomma quel che importa, la vita locale era già sviluppata, quando Guglielmo il Conquistatore trasportò di pianta il feudalismo in Inghilterra, e sebbene l'*alderman* o gli altri capi sparissero davanti ai signori feudali o essi stessi diventassero tali, pure le associazioni degli uomini liberi conservarono il diritto di eleggersi degli amministratori, e furono istituzioni che il feudalismo non riescì mai a spengere (1). La conquista normanna creò inoltre nell'Inghilterra una condizione di cose che non si è riprodotta negli altri paesi. Qui o un popolo invasore, di costumi, di lingua, di tradizioni diverse si impose ad un popolo fiacco ed incapace di resistenza, o come in Spagna la razza araba, trovò guerra implacabile, finchè non dovette cedere il campo. Nell'un caso e nell'altro non si ebbero i benefizi di una lotta legale che permette nel tempo stesso alle istituzioni di amalgamarsi, che impedisce l'assoluto predominio alla razza conquistatrice e tiene desta l'attività della razza conquistata. Questi effetti e questi benefizii si verificarono in Inghilterra. I Normanni di origine, di costumi, di lingua analoga a quelli dei Sassoni erano molto più vicini a questi, di quel che lo fossero i Germani ai Romani, gli Arabi agli Spagnuoli. Di più

(1) Guizot. *Origines* etc. I, 56-72.

Digitized by Google

è da notare che forse senza la conquista si avrebbe avuto anche in Inghilterra lo stesso svolgimento storico, si sarebbero ripetute le usurpazioni feudali. Già l'indebolimento del *Wittenagemot* e dell'autorità reale si accompagnava alla formazione di un'aristocrazia territoriale che tentava emanciparsi dal governo centrale. Dopo la conquista invece l'aristocrazia normanna in mezzo ad una popolazione nemica ed ardita tendè ad afforzare il potere centrale, la democrazia sassone gelosa dei suoi diritti e delle sue leggi sentì di essere nazione e si trincerò nelle sue corti di contea. Così, dice Guizot, nè si unirono nè si distrussero scambievolmente: vissero allo stato di lotta nazionale e politica, l'una investita di gran potenza di governo, l'altra non mancando di mezzi di resistenza (1). All'assemblea sassone si trova fino dai primi re normanni sostituito il *Concilium regni*, che si disse pure *Curia de more*, *Curia regis*. Pure il nome di parlamento, *parliamentum* si trova dato dai cronisti per la prima volta all'assemblea generale dei baroni tenuta a Londra nel 1240, officialmente poi a quella del 1258, in cui furono stabilite dai baroni ribellati i celebri *Provvedimenti di Oxford*. Gli storici inglesi dei due partiti hanno molto disputato su questi nomi e sulla maniera, in cui queste assemblee si costituivano. Ecco i fatti che sembrano accertati sulla origine della rappresentanza. Sotto Eduardo I si trova il parlamento già composto da un lato di lords spirituali e temporali, dall'altro di deputati delle contee e dei borghi, e delle città. Come si spiega la intervenzione dei deputati delle contee? Questa non è stata determinata da condizioni speciali come quella dei deputati dei borghi: le è molto anteriore e si riconnette con un diritto, che avevano i *cavalieri* come vassalli immediati del re, di assistere alle deliberazioni dell'Assemblea. Essi non potevano subire alcun onere straordinario senza il loro consenso e aveano il diritto di sedere nella Corte del re sia per rendere giustizia, sia per trattare pubblici affari. Ben presto però l'inalzamento di alcuni e l'abbassamento di altri impedì la loro completa riunione; il che non tolse che l'art. 14 della gran Carta del re Giovanni non riconoscesse formalmente il loro diritto. I cavalieri, le cui ricchezze e la cui influenza eransi andate scemando coll'andare del tempo, passarono dalle assemblee centrali alle locali e nella corte di contea, negli affari locali trovarono sfogo alla loro attività. La Gran Carta ordina che vengano eletti 12 cavalieri in ogni contea per la ricerca degli abusi. Separati così dagli alti baroni e rinchiusi in un circolo più angusto dovettero trovarsi a contatto e ben presto amalgamarsi con tutti i liberi-possidenti che componevano la corte di contea. È così che andò lentamente formandosi una nuova

Deputati delle contee.

(1) Op. cit. II. 31-38.

Digitized by Google

classe politica essenzialmente omogenea ed acquistò una grande importanza. La prova si è che ben presto i cavalieri tornarono a far parte della assemblea nazionale non più per diritto proprio, ma per elezione della contea. Le naturali probabilità e i documenti stanno a provare, come i deputati di contea venissero eletti non dai soli vassalli diretti del re ma da tutti gli uomini liberi, che insieme con essi partecipavano agli stessi diritti senza alcun riguardo alle relazioni feudali. I *writs* che avevano per oggetto l'elezioni dei deputati delle contee, erano concepiti come quelli che riguardavano elezioni puramente locali, e portavano che i cavalieri sarebbero stati eletti *de assensu communitatis comitatus:* e le risposte delli *sherifs* accennavano come l'elezione fosse stata fatta *in pleno comitatu, per totam communitatem comitatus*. La prima traccia della loro venuta al parlamento si trova nel 1214, quando Giovanni convocò a Oxford una generale assemblea, mentre i baroni malcontenti si preparavano alla ribellione. I *writs* reali fra le altre cose ingiungono agli *sherifs* di mandare a Oxford quattro saggi cavalieri di ogni contea « per trattenersi con noi sugli affari del regno ». È incerto però se dovessero essere designati dagli *sherifs* o eletti dalla corte di contea e se i *writs* avessero esecuzione. Ma pochi anni dopo si posseggono prove incontrastabili della elezione delle contee. Nel 1225, una delle epoche in cui le Carte furono confermate da Enrico III, si hanno dei *writs* diretti agli *sherifs* di otto contee, che ingiungono loro di *fare eleggere* in ogni corte di contea 4 cavalieri che si recheranno a Lincoln, dove allora era riunito il Consiglio dei baroni, per esporvi i lagni delle loro contee contro i detti *sherifs*, che vi andranno pure per spiegarsi e difendersi. Nel 1254 finalmente Enrico III essendo in Guascogna e mancando di denaro ordina la convocazione di un parlamento a Londra per domandare un aiuto straordinario e nel tempo stesso indirizza agli *sherifs* un *writ* per imporre loro di *fare eleggere* nelle corti di contea non più quattro, ma due cavalieri *vice omnium, singulorum eorumdem*, per deliberare sull'aiuto da accordarsi al re. (1). In questo ultimo *writ* specialmente si hanno tutti gli elementi della vera e propria rappresentanza.

Deputati delle città e dei borghi.

L'elezione dei deputati delle città e dei borghi non nacque dallo stesso diritto, nè nel medesimo tempo. È naturale che avessero da prima una maggiore importanza le contee, dalle quali era molto più difficile levar denaro che dalle città: e d'altra parte la loro rappresentanza ebbe fin da principio il carattere della generalità, perchè si riconnetteva col diritto incontrastato dei cavalieri di prender parte alle deliberazioni del consiglio del regno. Le città invece già ricche ed importanti

(1) Guizot. Op. cit. II passim. e 120, 121.

Digitized by Google

avanti la conquista, sebbene non esercitassero alcun diritto al di fuori del cerchio delle loro mura, avevan molto sofferto dalla invasione normanna, e quindi la loro influenza nulla pesava nei pubblici carichi (1). Ma ben presto e specialmente a contare dal regno di Enrico II esse avevano talmente progredito che quando il conte di Leicester dopo la sua vittoria dovette per lottare ora col re, ora coi più potenti baroni appoggiarsi sulle classi medie, non seppe far di meglio che ammettere le città alla rappresentanza. Nel dicembre 1264 fu da lui convocato un parlamento, che ebbe tutta l'estensione che ha poi conservato e comprendeva i pari, i deputati delle contee e i deputati dei borghi. I *writs* furono loro indirizzati direttamente, non per la via degli *sherifs*. L'opera di questo gran ribelle, che può considerarsi come il fondatore del sistema rappresentativo in Inghilterra, gli sopravvisse evidentemente, perchè l'estensione che aveva data al parlamento corrispondava ai veri interessi del paese. Non si creda però che tutto procedesse riguardo alla elezione di questi deputati e riguardo alla loro convocazione colla regolarità di uno stato moderno, e neppure come nella rappresentanza contemporanea delle contee. I diritti municipali erano in ogni città di indole diversa, e nè gli storici nè le leggi non dicono nulla sulla procedura speciale di quelle elezioni. I risultati che possono trarsi da un gran numero di fatti particolari, son questi: che il diritto di elezione politica non fu mai distinto da quello di elezione municipale e fu quindi esercitato nelle medesime forme e dai medesimi cittadini: che l'elezione si fece comunemente dal Consiglio comunale o da una corporazione, che tenesse una città in *fee-farm*, e in ambedue i casi da un ristretto numero di persone: che spesso un gran numero dei liberi-possidenti borghesi sedeva nelle corti di contea o quindi molte elezioni in origine si fecero in seno delle corti medesime. In questi fatti non è difficile lo scorgere i germi del sistema arbitrario, che nella rappresentanza dei borghi perdurò fino all'anno 1832 e nella loro circoscrizione si mantiene anche al presente. Sarebbe troppo lungo citare tutti i fatti che provano la venuta al parlamento dei deputati delle città e dei borghi. Basterà il notare che nell'anno 1283 furono convocate due assemblee straordinarie, l'una a *Northampton*, l'altra ad *York* per ottenere i sussidii necessarii alla conquista del paese di Galles e si conservano ancora i *writs* che ingiungevano agli *sherifs* di fare eleggere in ogni contea, città, borgo e « *villa mercatoria* » quattro cavalieri e borghesi aventi pieno potere per tutta la comunità. Si aggiunga che nella grande assemblea tenuta a *Westminster* nel settembre 1295, da cui è costume, per la sua estensione, datare il completo e regolare andamento

(1) Guizot. Op. cit. II. 46.

Digitized by Google

del governo parlamentare, i borghi rappresentati da due deputati per ciascuno furono 120 (1).

Progressi della rappresentanza popolare.

Così, quando sotto Eduardo III alla metà del secolo XIV le convocazioni del parlamento si resero regolari, e seguì la divisione, già da molto tempo preparata dalla natura delle istituzioni, del parlamento in due camere distinte, l'Inghilterra possedeva già un sistema elettorale, che non era certo nè il più razionale nè il più rigorosamente applicato, ma sorgeva spontaneo dalla condizione della proprietà o della capacità nazionale ed era meravigliosamente servito dalla circoscrizione naturale formatasi intorno a gruppi di interessi comuni. Si aveva già una elezione popolare, una elezione diretta, una elezione garantita da una larga pubblicità e quel che più preme una nazione, in cui si era già formata la coscienza indistruttibile del suo diritto a sindacare l'operato del governo centrale. « *Consuetudo est regni Angliae*, diceva al papa l'arcivescovo di *Cantorbery*, *quod in negotiis contingentibus statum ejusdem regni*, *requiritur consilium omnium quos res tangit* ». Il rapido progresso della classe industriosa e commerciante si riflette nella sempre maggiore importanza, che acquista la camera dei Comuni. Nel 1343 si trova la separazione delle due camere: nel 1377 è per la prima volta nominato l'*oratore* della camera dei Comuni. Certamente quando nella medesima sala i deputati delle contee sedevano nell'alto e i deputati dei borghi al basso di essa, la coscienza nazionale non vi era ancora bene affermata e ne sono segno evidente gli onorarii accordati ai deputati dei borghi. Questa nobile missione, che ben presto doveva essere ambita e invidiata, si considerava dapprima come un peso più che un vantaggio. L'eletto si obbligava a dare una cauzione per garantire che sarebbe andato all'assemblea. Ma gustata una volta la libertà e trovata la garanzia, la prima favorevole circostanza fa intendere il valore e dell'una e dell'altra. Sotto il Regno di Eduardo III si fecero grandi passi in questa via. Molti fatti provano la regolare convocazione dei Parlamenti: il suo regno infatti contò 48 sessioni che vuol dire quasi una sessione per anno (2). La costituzione interna di essi cominciava a regolarsi, e l'elezione, la quale era stata da principio una operazione ordinaria che si compiva senza speciali cautele nella corte di Contea o nel corpo municipale, prendeva sempre maggiore importanza. Quando una operazione politica comincia ad interessare la vita del popolo, ne sono un certo segno i provvedimenti legislativi rivolti ad impedire gli eccessi. Nella seconda metà del

(1) Guizot. Op. cit. II. 137-161.

(2) Sulla questione, se ogni sessione del parlamento portasse una nuova elezione vedi Guizot. Op. cit. II. 276, 277.

Digitized by Google

secolo XIV il parlamento si interessa degli abusi che si commettevano in fatto di elezioni. Una ordinanza del 1372 provocata dalla camera dei Comuni proibì l'elezione degli *Sherifs* durante l'esercizio delle loro funzioni ed anche quella dei legali « attesochè si servissero della loro autorità per farsi eleggere ed agire quindi nel loro solo interesse ». Un fatto importante, che non può omettersi, conferma al principio del secolo XV il sempre crescente interesse delle elezioni e rivela altresì un gran cambiamento avvenuto nelle generali condizioni del paese. Sotto il regno di Enrico VI il numero dei liberi-possidenti era straordinariamente cresciuto e si cominciarono a sentire i dannosi effetti di elezioni troppo numerose. I disordini deplorati portarono naturalmente all'idea della restrizione del suffragio, e due Statuti uno del 1429, l'altro del 1432 limitarono il diritto di eleggere a quei liberi-possidenti, che avessero una rendita annua di 40 sh. È questo, diceva, un fatto importantissimo, che rivela il carattere della costituzione inglese: questa limitazione infatti ha bastato a dare ottimi resultati e si è conservata fino ai nostri giorni Molti altri Statuti particolari ci attestano l'importanza della Camera dei Comuni, perchè rivolti a prevenire le frodi divenute frequenti nelle elezioni e regolare la procedura secondo la quale dovevano essere esaminate e punite. È pure sotto il regno di Enrico VI che in vista probabilmente di evitare degli inconvenienti che si ripetevano troppo spesso, si rinnovò nel 1444 la legge di Enrico V, che restringeva la scelta degli eligibili esigendo che i deputati fossero abitanti della contea o della città; legge che allora confermava l'uso generale e che poi per la sola forza delle cose cadde in disuso. È pure circa a quel tempo che i Comuni ottennero che fosse riconosciuto il privilegio parlamentare di esser liberi dall'arresto, che Enrico V aveva già rifiutato.

La rappresentanza in Scozia e in Irlanda.

La Storia dei parlamenti scozzesi è molto meno interessante. Le condizioni speciali, in cui si trovò quel regno fino al tempo della Riforma, fecero sì che l'autorità regia tendè sempre ad aumentarsi ed afforzarsi senza che vi si opponesse l'autorità dei parlamenti. Se ne ha una prova nella mancanza di provvedimenti contro gli eccessi delle prerogative reali che si riscontra negli Statuti scozzesi. Un'altra ragione, per cui non si pensò a restringere od almeno si restrinsero in rarissime occasioni i poteri della Corona, è da porsi nella rarità dei sussidii da essa domandati al paese tanto per la povertà di quest'ultimo quanto per gli estesi dominii di quella. Dopo la riforma poi la storia della Scozia cambia natura: e non può studiarsi lo sviluppo parlamentare nelle lotte aspre e continue dell'autorità temporale e della spirituale, sostenuta l'una dal corpo legislativo, l'altra dalle simpatie popolari. Nel secolo XIII il sistema feudale e le istituzioni

Digitized by Google

anglo-normanne si erano estese anche alla Scozia: la corona era divenuta ereditaria, si erano introdotte le leggi, i tribunali, i magistrati locali, i nomi stessi delle istituzioni dei potenti vicini, ed un gran numero di famiglie normanne, sassoni e fiamminghe avevano ottenute delle terre dai re e fondata una aristocrazia. La imitazione del regime inglese aveva portato seco anche quella del Consiglio o Parlamento. Gli Statuti che si attribuiscono a Guglielmo il Leone, furono decretati con il concorso dei vescovi, degli abati de'baroni e dei *probi homines*. Però l'autenticità di queste leggi è posta in dubbio, e fino al 1326 sotto Roberto I rappresentanti dei borghi non sono rammentati. Sotto David II poi in tutti gli affari legislativi si menziona espressamente il concorso dei tre Stati del Regno. Le leggi di Roberto I infatti sono sanzionate dai prelati, dai liberi possidenti e dalla « *hailly community* », il che non può significare se non la borghesia, giacchè in quei tempo i liberi-possidenti non avevano rappresentanti di sorta. Così pure nel Parlamento tenuto a Edimburgo nel 1357 si indicano i nomi dei 37 borghesi che vi assisterono e gli Statuti di Roberto II nel 1372 furono fatti col consenso dei prelati, conti, baroni e borghesi. La costituzione del Parlamento scozzese era insomma conforme a quella dell'inglese dei primi tempi, si convocava nel modo medesimo, gli ordini di cui si formava erano gli stessi, ed erano egualmente necessarie alla confezione delle leggi la sanzione del re ed il consenso dei tre Stati. Mancarono però le condizioni storiche, che segnarono in Inghilterra i progressi del Parlamento, che lo divisero in due rami, e specialmente dettero una grandissima importanza alla rappresentanza dei comuni. Nessun *freeholder* infatti ebbe mai in Scozia il diritto del voto, il che secondo Hallam deve attribuirsi alla mancanza della istituzione anglo-sassone della corte di contea, dove si vide essersi riconcentrata la vita politica della razza conquistata. I *probi homines* già citati non erano se non i tenutari *in capite* dipendenti cioè dalla Corona, che fino al 1427 vennero sempre al parlamento in persona per il diritto feudale che si vide essere appartenuto ai *cavalieri* dell'Inghilterra. In quell'anno stesso la rappresentanza, in luogo di scaturire spontaneamente dalle esigenze e dai bisogni del paese, fu stabilita da una legge di Giacomo I per cui i piccoli baroni ed i liberi-possidenti « erano dispensati dal venire al Parlamento purchè ogni *Sherif* inviasse due uomini saggi o più per rappresentare gli altri ». Ma tanto è vero che questa evidente imitazione della Camera inglese dei Comuni non aveva base alcuna nelle condizioni del paese che tutte quelle persone si approfittarono della dispensa ma non adempierono mai alla condizione richiesta; tantochè nell'anno 1587 Giacomo VI dovette espressamente emanare uno Statuto onde stabilire la rappresentanza delle contee e pochi anni dopo determinare il

Digitized by Google

censo di 40 sh. Lo scopo nonostante di queste disposizioni non fu mai raggiunto, giacchè la elezione dei rappresentanti non valse a creare una camera distinta da quella dei baroni, a fondare la potenza del popolo, mentre i diversi ordini continuarono a sedere e discutere e votare come un sol corpo. La stessa poca premura per le garanzie della libertà, che fece restare nello stesso corpo politico i rappresentanti delle Contee, si riscontra nei rappresentanti dei borghi. I borghi regii, che godevano del diritto di mandar deputati al parlamento, erano più di trenta, ma secondo l'uso comune affidavano ad altri deputati delle altre città l'incarico di rappresentarli: segno certo che non si era giunti ancora a considerare la rappresentanza come un diritto, ma si reputava come nei primi tempi in Inghilterra, un fastidio ed un onere. Una differenza profonda fra il Parlamento inglese e lo scozzese è da riconoscersi ancora in un istituto politico creato nella seconda metà del secolo XIV, il comitato cioè dei *Lords of the articles*. Esso era scelto dai tre Stati nel loro seno e destinato a preparare tutte le materie che si dovessero sottoporre alla loro approvazione. In pratica quel comitato doveva riuscire, come riuscì, ad una quasi completa irresponsabilità e ad assumere i pieni poteri. Insieme cogli altri fatti la sua creazione serve a svelare la grande spensieratezza di quel Parlamento e dimostra come il regime costituzionale fino alla fusione completa coll' Inghilterra non entrò mai nelle abitudini della vita politica della Scozia (1).

Anche la storia d'Irlanda nel primo periodo non può presentare insegnamenti speciali nè distinguersi da quella della nazione conquistatrice. L'antico organamento del popolo conquistato era rozzo e barbaro, come i suoi costumi o poco diverso anzi più oppressivo ed aristocratico delle confederazioni feudali di Francia durante i secoli nono e decimo. Dopo che il dominio di Enrico II si estese anche all'isola Irlandese, alcuni dei primitivi abitanti vissero in continua ribellione e furono trattati come nemici, altri rimasero in uno stato prossimo alla schiavitù sotto la signoria dei coloni inglesi. La costituzione irlandese non potè quindi essere che una copia ed una esatta applicazione della inglese: le terre furon diviso in contee, si accordarono patenti di privilegio alle principali città, si elessero *sherifs*, si radunarono Parlamenti, e la *Magna Carta* del re Giovanni fu estesa anche all'isola minore non appena promulgata. Come l'inglese, il parlamento non fu da prima se non un consiglio, una *curia de more* a fianco del Lord Deputato, e, quando la rappresentanza si introdusse nella costituzione inglese, la si vede apparire tosto anche in Irlanda. Nel 1295 lo *sherif* di ogni con-

(1) Hallam. *St. cost. d' Inghilterra*, Cap. XVII. — Brougham. *Fil. Polit.* III Parte. 61-64.

Digitized by Google

tea ebbe l'ordine di mandare due cavalieri ad un parlamento tenuto da *Wogan*. La certezza dell'ammissione dei deputati dei borghi si ha verso il 1341, e una ordinanza del 1359 menziona i comuni come parte essenziale del Parlamento (1). Null'altro di particolare è da notarsi riguardo alla rappresentanza della costituzione irlandese, che attraverso le discordie e le guerre conservò sempre il primitivo carattere della costituzione madre fino alla incorporazione dell'isola col rimanente della Gran Bretagna.

Il primo periodo in Francia. Vicende del terzo-stato

Dissi già, e risulta evidente dalla celebre lettera d'*Hincmaro*, come le assemblee generali già solite a radunarsi sotto i passati re merovingi non fossero per Carlomagno se non un grande istrumento di governo non corrispondente ai bisogni attuali della Francia. Caduta con lui la sua opera sarebbe quindi vano il ricercare uno spirito pubblico di ordinata libertà nelle lotte dei suoi successori colla aristocrazia feudale. La storia di queste lotte non può interessare nella presente ricerca se non finchè il terzo-stato dopo essere stato per ben sei secoli l'alleato della monarchia pura e aver cooperato alla sua vittoria, si rivolta contro di essa divenuta assoluta e si sforza di cangiarla in monarchia rappresentativa. Gli storici francesi s'accordano nel riconoscere, come un fatto particolare alla storia della loro nazione, la origine e lo sviluppo del terzo-stato: giacchè mentre in tutta l'Europa, in Italia, in Spagna, in Germania, in Inghilterra i comuni salirono ad una importanza politica ed acquistarono una gloria molto maggiore di quella dei comuni francesi, la classe, che popolava questi comuni, la borghesia, il terzo stato, si sviluppò in modo speciale in Francia fino ad acquistare una decisa preponderanza e giungere a dire nel 1789 con Sieyès « lo stato siamo noi » (2). Checchè ne sia, il fatto è che dal movimento comunale anche in Francia deve contarsi il movimento degli spiriti verso le garanzie rappresentative locali e centrali. Anche in Francia l'idea del diritto nei contribuenti di accordare le imposte, è nata da quella sovranità *intra muros*, che la concessione del re o dei signori, o le lotte accanite con i medesimi acquistarono ai gruppi diversi, ai borghi ed alle città. Vero è però che per circostanze storiche, che sarebbe lungo l'enumerare, il progresso delle istituzioni municipali si arrestò, e la decadenza si rivela già alla fine del secolo XIII. Basta aprire la raccolta delle ordinanze dei re francesi per vedere, come a quell'epoca cadano moltissime di quelle carte, che avevano fondata l'indipendenza dei comuni, e sempre per una delle tre cause seguenti, o per la forza di un nemico troppo diseguale, o per

(1) Hallam. Op. cit. Cap. XVIII. — Brougham. Op. cit. P. III. 64.

(2) Guizot. *Hist. de la civilisation en France*, 2.ª part. Leç. XVI.

Digitized by Google

l'influenza di un protettore troppo temibile o per quelle discordie intestine, che cagionarono la rovina dei comuni i più liberi dalla influenza regia come per esempio delle repubbliche italiane (1).

Ma la spinta data alla pubblica opinione dalle libertà comunali non poteva morire con essa nè il progresso delle idee fermarsi ad un tratto. Se i comuni erano caduti sotto la esclusiva dominazione dei re e dei grandi *suzerains*, il terzo-stato viveva in essi e conservava le loro tradizioni: giacchè in Francia il terzo-stato essendo composto di una classe ben più estesa di quella che prendeva parte alla amministrazione municipale, comprendendo per esempio le famiglie borghesi degli ufficiali dei re e dei duchi, degli amministratori delle città soggette alla giurisdizione reale, dei membri dei Parlamenti ha sofferto dalla perdita di quelle istituzioni ma non si è spento nè ha abbandonato il campo opponendosi sempre alle usurpazioni di ogni genere. A chiunque abbia letta la storia di Francia, è noto come sarebbe un grave errora fermarsi al nome di Parlamento per cercarvi l'organismo di un corpo politico come quello delle Camere inglesi. Mentre prestissimo si vide sostituito al nome di Concilium, di Curia quello di parlamentum in Inghilterra, in Francia invece esso fu usurpato a significare una ben diversa istituzione. Prima del regno di San Luigi esso atette a denotare ora le diete dei baroni quasi indipendenti fra loro raccolte per deliberare sopra affari guerreschi o sopra misure legislative comuni, ora le adunanze dei cittadini nelle città libere del mezzogiorno della Francia, ora finalmente le corti dei pari, raccolte fra i baroni per giudicare alcuno di essi. Queste adunanze però non mutarono aspetto e natura per le disposizioni adottate negli *Etablissements* di San Luigi. Dopo che la corte del re fu chiamata a giudicare in ultima istanza di tutte le contese promosso davanti le corti feudali, tale funzione giudiziaria, oltre quelle che già possedeva il Parlamento, fu a lui devoluta. Le difficoltà inoltre della nuova procedura portarono la necessità di introdurvi un certo numero di *conseillers clercs*, di uomini di legge, che ben presto v'acquistarono una assoluta preponderanza sopra i poco dotti baroni. Mentre però a Londra sotto lo stesso nome la *Curia Regis* si era ridotta ad avversare il potere esecutivo dei Re, a Parigi il parlamento per l'ammissione dei legali e per le sue nuove attribuzioni divenne il nemico accanito dei feudatarii e servì a fondare il potere assoluto del monarca sulle Pandette e sul codice di Giustiniano (2). Sotto il regno però dello stesso Luigi, che centralizzava così il potere giudiziario, la storia nota a sempre crescente im-

(1) Guizot. Op. cit. Leçon XIX.

(2) Sismondi. *Histoire des Français*. Bruxelles. 1836. V. 264 e segg.

Digitized by Google

portanza dei comuni e il primo ricorso fatto ad essi da quel re per interrogarli sugli affari generali del regno. Quando infatti egli volle regolare il corso della moneta chiese alle più grandi città che gli mandassero dodici borghesi come deputati, coi quali potesse deliberarne (1).

Di assemblea nazionale però, o come si disse in Francia di *Stati Generali* non si comincia a parlare che tardi. Nel 1317, quando Filippo V volle dare al suo titolo acquistato a mano armata una sanzione, convocò gli stati generali a Parigi: ma lo scopo speciale della convocazione e la testimonianza dei cronisti contemporanei mostrano come questa assemblea non fosse considerata come un potere politico dello Stato. I prelati infatti, ed i signori e i borghesi di molte provincie non vi assisterono nè vi si fecero rappresentare (2). Pare che oltre questa volta gli Stati fossero dallo stesso Filippo V convocati altre due, nel 1319 per la riforma delle finanze, e nel 1321 a *Poitiers* « pour réformer, dicono le lettere di convocazione che sole restano riguardo a queste assemblee, les abus, dont ses sujets étaient grevés et opprimés en moult de manières, par le conseil des prélats, barons, et bonnee villes de son royaume (3) ». Questo non toglie però che anche Filippo il Lungo non facesse di tutto, appoggiandosi ai legali, per fondare il suo potere assoluto. Tanta poca era infatti la paura, che i re nutrivano di una resistenza da parte di quelle assemblee, che Filippo VI nel 1343 ne convoca una per gettare su di essa tutta l'odiosità della rovinosa imposta dell'*alcavala* destinata a riparare le esauste finanze. Anche nell'anno 1346 per sodisfare ai lamenti del popolo il medesimo re convocò gli Stati della lingua d'Oil a Parigi e quelli della lingua d'Oc a Tolosa, e fece loro grandi promesse: ma essi non giungevano mai ad avere una grande importanza nel regno ed attestano gli storici contemporanei che quelle promesse erano dimenticate non appena l'assemblea era disciolta (4). I bisogni dell'erario vuotato dalle guerre contro gli Inglesi e dalle regie dissipazioni costrinsero pure il re Giovanni, sebbene egli fosse ben lontano dal riconoscere i diritti di un popolo che disprezzava, a dimandare soccorsi agli Stati Generali nel 1351 e nel 1355. In questo ultimo anno un gran progresso si rivela: il sentimento dei propri diritti era entrato nell'animo dei contribuenti, tantochè vediamo gli Stati del 1355 non solo esporre i lamenti del popolo ma proporre riforme importanti ed esigere allo scopo di sindacare l'uso degli aiuti accordati e provvedere ai bisogni dello Stato, che le adunanze fossero

(1) Sismondi. Op. cit. V. 281.
(2) Sismondi. Op. cit. VI. 217.
(3) Sismondi. Op. cit. VI. 224.
(4) Sismondi. VI. 460.

Digitized by Google

convocate in ogni anno (1); e quando dopo la battaglia di *Poitiers* il duca di Normandia, radunò a Parigi gli Stati-generali, il terzo-stato vi era rappresentato da 400 deputati delle buone città e l'assemblea si sentiva così forte della propria influenza da escludere dalle sue sedute alcuni membri del consiglio del re e da domandare il giudizio dei ministri e la istituzione di un consiglio permanente scelto nel suo seno. La medesima resistenza fu trovata dallo stesso duca poco dopo negli Stati provinciali che credeva più condiscendenti (2): nè potè sottrarsi a dar sodisfazione ai lamenti ripetuti con energia negli Stati generali del 1358 e ad accordare colla memorabile ordinanza dello stesso anno tutte le riforme domandate, fra le quali la convocazione dell'assemblea due volte l'anno (3). Nulla però si è detto e si hanno su questo pochissime testimonianze, quale fosse il modo con cui erano nominate queste assemblee. È certo che il sistema della rappresentanza vi era adottato. Ordinariamente il Regno si divideva in 12 governi, ciascuno dei quali nominava un certo numero di deputati determinato in una *lettre de cachet*. In tre di questi governi nella Brettagna, nel Delfinate, nella Provenza ogni ordine si riuniva e sceglieva il deputato di tutto l'ordine appartenente alla provincia, negli altri il clero, i nobili, i comuni di ogni divisione e di ogni città si riunivano separatamente e sceglievano i loro rappresentanti. Nulla però vi era di determinato: e si ignora qual fosse il procedimento speciale della elezione, quale il numero dei deputati, quali fossero le cause di ammissione o di esclusione dalla elezione massime del terzo ordine che interessa maggiormente (4). Ma questo risorgimento delle pubbliche libertà doveva ben presto per molte cause fallire senza poter giungere ad uno stabile organamento. Troppo grande era la distinzione fra le classi diverse che componevano la società francese, tra la nobiltà, la borghesia, ed il contado: e troppo grandi gli odii che l'una nutriva verso dell'altra. Appena i deputati dei comuni giunsero ad acquistare una certa importanza nello stato, la nobiltà gelosa ed offesa, che vili mercanti si agguagliassero ad essa e volessero imporle le leggi, si trovò naturalmente alleata col dispotismo di re ignoranti e dilapidatori. La vita degli Stati-generali spengevasi nel sangue di Etienne Marcel e dei suoi aderenti: e, quando i comuni stanchi dalle malversazioni della pubblica cosa e della vita infelice che si menava da tutti, si levarono armata mano ma separatamente, un re fanciullo ed una nobiltà unita tutta in un odio furibondo contro la borghesia riuscì facilmente a vin-

(1) Sismondi. VII. 40.

(2) Sismondi. VII. 71.

(3) Sismondi. VII. 78.

(4) Brougham. *Fil. pol.* I. 455.

Digitized by Google

cerli e a distruggerli in Fiandra, a Parigi, in Linguadoca. Così sul cominciare del secolo XV quella classe, se non completamente vinta, era così depressa, che alcune assemblee si radunarono senza nulla concludere. Non solo l'antico coraggio di rivelare le piaghe del regno era morto, ma la incapacità di amministrare i pubblici affari che già esisteva negli Stati-generali anche al momento della loro maggiore potenza, si era di gran lunga aumentata. Come la mancanza di comunicazioni fra le diverse provincie aveva impedita una lega efficace dei comuni, così le continue guerre, e le discordie civili si erano opposte alla educazione politica dei borghesi, tantochè gli Stati-generali convocati nel gennaio 1413 dovettero sciogliersi per la assoluta incapacità dei suoi membri di parlare e di deliberare, senza avere potuto formulare esattamente le doglianze del paese (1). Regnava uno scoraggiamento generale; i deputati convocati era in un luogo ed ora in un altro secondo il buon piacere del re andavano in pochissimo numero all'assemblea: la maggior parte era ritenuta a casa dal sentimento della propria insufficienza e dal timore che ispiravano i viaggi su strade infestate continuamente da briganti. La pace, che sopraggiunse sotto Carlo VII, parve inoltre che portasse tanto benessere e tanta felicità, che il popolo null'altro desiderò, ed ogni spirito di libertà sembrò spento in Francia. Gli stati, che furono convocati in seguito a rari intervalli, non furono che larve di libere assemblee. È impossibile concepire come alcuno abbia potuto vedere l'origine delle costituzioni del nostro secolo negli Stati-generali convocati dall'ipocrita Luigi XI a Tours nel 1468. Nessuna assemblea fu mai più servilmente disposta a seguire la volontà di un re. Sebbene i comuni e le città fossero rappresentate da 92 deputati, pure nessuna opposizione fu fatta ai già noti desideri di Luigi, tutti si dichiararono pronti, come diceva il Cancelliere « à lui donner confort et aide de corps et de biens, à le servir loyaument jusqu'à ce qu'il lui plaira ordonner et commander (2) ». Di molta maggiore importanza fu l'assemblea raccolta sotto Carlo VIII a Tours nel 1484. Il suo debole Governo e i patimenti incontrati sotto l'odioso comando di Luigi XI fecero ricorrere al mezzo estremo di convocare gli Stati-generali. Era così lungo però l'intervallo, che passava fra una convocazione ed un altra che nessuna regola nè sul modo della elezione dei deputati nè sui poteri dell'assemblea poteva dirsi stabilita universalmente. Ventisei baliati, diciotto *sénéchaussées* e 16 contee e paesi mandarono delle deputazioni nella maggior parte composte di tre membri, un ecclesiastico, un gentiluomo, e un borghese: alcune

(1) Sismondi. VIII. 294.
(2) Sismondi. IX. 496.

Digitized by Google

però avevano 4 o 5 rappresentanti senza riguardo alcuno di proporzione fra gli ordini o di estensione e d'importanza delle divisioni territoriali. Altre non ve ne mandarono alcuni. Nessuna regola parimente fu prescritta alle provincie sul modo di procedere alle elezioni, ed ognuna seguì i suoi usi locali; sembra però che in generale i tre ordini votassero insieme. La nessuna pratica degli affari si rivelò subito negli Stati-generali, sebbene alcuni membri si elevassero ad alte considerazioni di diritto pubblico: la cattiva divisione in sei nazioni avegliò naturalmente delle discordie; essi abbandonarono al caso senza garanzia alcuna quella sovranità che reclamavano. I quaderni del terzo-stato esposero la misera condizione « de ce pauvre peuple jadis nommé français et ores de pire condition que le serf » e proposero delle riforme fra cui quella che non fossero imposte taglie e balzelli senza convocare ed ottenere l'assenso dei tre Stati: ma l'organamento della costituzione faceva sì che appena sciolta l'assemblea le sue lagnanze erano in parte accettate, in parte respinte secondo il buon volere del principe. L'indolenza della maggior parte dei deputati dei comuni, la poca autorità che avevano sugli altri due Stati fecero sì che le loro parole furono gettate al vento e nulla fu cambiato negli abusi e nei disordini del governo. (1). Così a poco a poco la Francia veniva a perdere il benefizio di libere istituzioni ed anche l'occasione di nuovamente conquistarle. Molte sono le cause della gran differenza che apparisce fra il destino di lei e della sua vicina oltre Manica, ma le principali fra esse debbono attribuirsi alla diversità del carattere nazionale, alla mancanza delle condizioni storiche che creò all'Inghilterra la conquista normanna, alla divisione del regno, per cui dagli Stati particolari fu facile ai re ottenere sussidi senza essere obbligati a ricorrere agli Stati-generali, il nessun sentimento della libertà politica negli stessi giureconsulti nemici dichiarati del feudalismo, e finalmente il poco o nessuno sviluppo che potè prendere la prosperità materiale dalla classe borghese in seno ad un paese devastato da guerre continue (2).

Movimento popolare in Germania. Sue condizioni speciali.

La grande rivoluzione comunale, che per le diverse circostanze storiche dei vari paesi aveva creata una splendida civiltà in Italia, una forte classe in Francia, i più robusti ordini politici in Inghilterra e dappertutto segnata la più o meno lenta distruzione del feudalismo, fu più tarda a sorgere e meno efficace in Germania. Pochi comuni o nessuno poterono levarsi sui confini orientali, nelle marche di Brandeburgo, in Austria, in Boemia, per la continua vigilanza militare che esigevano le minaccie di Slavi, Polacchi, Ungheresi: sul Reno invece e nei paesi

(1) Sismondi. X. 243 e segg. — Hallam. *L'Europa nel Medio Evo.* Lugano 1830. II. 215.

(2) Hallam. *L'Europa del Medio Evo.* II. 212 e segg.

Digitized by Google

centrali presero origine nel X secolo le città libere: ma il feudalismo si conservò ancora vivace e le sue traccie scomparvero or sono pochi anni soltanto dalla istituzioni germaniche (1). Alcune di quelle città erano in una dipendenza immediata dall'Imperatore di Germania, e per il solito governate da un vescovo in qualità di vicario imperiale: altre erano comprese nei territorii dei duchi e dei conti. Dopochè Arrigo V migliorò la condizione delle classi inferiori, liberando gli artigiani da costumi oppressivi, ordinandoli in compagnie a seconda delle professioni, ritirando in qualche caso ai vescovi l'autorità temporale, le città cominciarono ad eleggersi delle proprie magistrature; corpi per dir così consultori dapprima, sovrani poi specialmente dopo la caduta della famiglia degli Hohenstauffen che compì la loro vittoria. Quelle infatti, che dipendevano dai sovrani mediati, si trovarono sotto la immediata protezione dell'Imperatore, che facilmente con denaro accordava loro le franchigie e le immunità che domandavano. Nel secolo XIII e nel XIV le città dipendenti immediatamente dall'Impero avevano acquistata tanta importanza da essere ammesse alle Diete della confederazione germanica. Sebbene manchi una legge, su cui riposi questo diritto si sa che nel 1291 Rodolfo d'Habsbourg rinnuovò il giuramento ai principi, ai signori ed alle città: sotto Arrigo VII i tre ordini costituenti la Dieta sono gli elettori, i principi, e i deputati delle città, *cum civitatum nuntiis*, e finalmente nel 1344 le città compariscono come un terzo collegio distinto alla Dieta di Francoforte (2). Esse formarono parte adunque di un sistema federale per mezzo della rappresentanza, come persone principesche equiparate agli Elettori. Ogni nuovo imperatore soleva fare il giro in quelle del Reno, di Franconia e di Svevia, confermandone i privilegi od accordandone altri. L'imperatore era di fatti il loro amico naturale, come la potestà regia lo fu delle città e dei borghi dell'Inghilterra. In tempi in cui il potere sociale era così sminuzzato come nel medio evo e quello dei re debole e lontano, quei gruppi di borghesi dovettero invocare quest'ultimo per sottrarsi alla prepotenza presente e insopportabile dei signori e dei feudatarii. Perciò anche le città libere di Germania dettero sempre segni di devozione all'impero ed ebbero che fare soltanto coi circostanti castelli feudali, coi quali erano in guerra perpetua. La loro popolazione ed industria si accrebbero coll'uso di offrire a chiunque vi si rifugiasse i privilegii della cittadinanza. Così, quantunque questa usurpazione sui diritti dei nobili venisse proibita da varii editti imperiali e specialmente dalla Bolla d'Oro, vennero formandosi due classi di uomini, che non co-

(1) Cantù. *Storia Univers.* III. 437.

(2) Hallam. *L'Europa* etc. II. 289.

Digitized by Google

noscevano alcuna dipendenza nè signoria, i *Pfahlbürger*, o borghesi dei suburbii, e gli *Ausbürger* o borghesi di fuori, ad una certa distanza delle città. Cresciute in ricchezza e in cultura esse sentirono pure il bisogno di opporre loro proprie confederazioni alle confederazioni della nobiltà inferiore, che divenuta immediata approfittava della sua indipendenza per saccheggiare e taglieggiare. A questo scopo fu stretta la lega del Reno nel 1255 fra sessanta città: ed è ormai celebre l'anche più antica Lega Anseatica, che comprendeva un gran numero di città e che mirava a tre scopi l'estensione del loro commercio, la mutua difesa contro gli assalitori di terra e di mare, il giudizio per arbitri delle loro contese. Nel 1368 essa era così forte da radunare a Colonia in congresso 117 città e dichiarare guerra a Valdemaro IV di Danimarca. Però tanto la costituzione dell'Impero, quanto quella della *Hans* non valsero a dotar la Germania di istituzioni politiche compatte e durature. L'imperfezione del vincolo federale germanico non potè mai dare alle città e ai suoi deputati nella dieta un mezzo di dar vita e di attuare il potere del terzo-Stato che ristretto in piccolo spazio, non aveva la forza di espandersi tra infiniti privilegi di principi, laici ed ecclesiastici, landgravi, burgravi, margravi, conti e nobili d'ogni razza. Anche il legame della *Hans* non fu così forte da costituire una repubblica federativa. Essa aveva le sue diete, a cui gli stessi principi mandavano ambasciatori per difendere i propri interessi nè le mancarono le occasioni di soggiogare colla forza i signori circostanti e conquistare un' assoluta libertà. Ma costituita di città, che o possedevano il solo territorio compreso nel loro pomerio, o erano in mezzo a potenti paesi, o neppure dipendevano immediatamente dall'impero, fondata su privilegi e quindi rosa dall'egoismo mercantile, giunse nel secolo XVII alla sua estinzione senza aver nulla tentato per la libertà politica. Quello svolgimento della classe media, che invano si cerca nella Confederazione non fu raggiunta neppure negli Stati diversi che la componevano, dalle assemblee di ciascuna provincia. Esse erano composte dei vassalli e delle città *mediate*, e senza il loro consenso non si poteva imporre alcuna tassa dai principi: in alcuni Stati anzi questi dovevano rendere loro conto del denaro che raccoglievano. Ma più spesso erano convocate per decidere il caso di successioni contrastate, e le leggi più gravi erano sottratte alla loro competenza e riserbate alla Dieta (1). Il poco sviluppo della borghesia e delle città si riscontra uniformemente in tutti gli Stati germanici. In Boemia per esempio si vedono gli Stati composti di quattro ordini, prelati, baroni territoriali, nobili titolari, e 27 città regie, e le città tutte insieme non hanno che un solo voto, mentre gli altri tre ordini ne

(1) Hallam. II. 287. e segg. Cantù IV, 156, 161, 294.

Digitized by Google

hanno quattro. Salve poche differenze la medesima preponderanza degli ordini aristocratici, la permanenza dei privilegii feudali si riscontra nelle costituzioni del Brandeburgo, della Sassonia, della Baviera, del Wurttemberg e degli altri membri della confederazione (1). Anche una più decisa prevalenza della aristocrazia si trova, come è noto, nelle costituzioni della Polonia e dell'Ungheria. In quest'ultimo paese i deputati delle città si trovarono confusi nella camera bassa e dominati dai delegati della nobiltà inferiore. Posti inoltre per l'infelice organamento della amministrazione sotto la influenza della Corona e legati dal mandato imperativo dei loro costituenti furono sempre in una condizione di abiettezza e d'impotenza (2). È evidente come il sistema rappresentativo non potesse con assemblee così deboli e con tanta consistenza di privilegi feudali fissarsi e svilupparsi in Germania nel primo periodo, alla fine del quale specialmente coll'ingrandirsi delle due case d'Austria e di Prussia anche quelle poco importanti franchigie vennero a perdersi o divennero più di quello che lo fossero state fino allora, larve di libere istituzioni.

La rappresentanza in Danimarca e Svezia

Di non molta importanza per la storia della elezione politica sono pure le vicende delle monarchie scandinave, che divengono interessanti invece nell'ultimo periodo delle istituzioni rappresentative. Il governo della Danimarca e della Norvegia era tutto nelle mani di un Senato e di una Assemblea degli Stati. Il Senato scelto dal re fra i nobili e da lui presieduto esercitava il potere esecutivo. Il potere legislativo, il diritto di far pace e guerra, di contrarre alleanze, e di accordare le tasse spettavano agli Stati che si radunavano annualmente, ma alla pari delle assemblee germaniche essi si componevano dei nobili, del clero e dei borghesi ossia deputati della città. I primi avevano nelle loro mani tutta la somma degli affari, il secondo esercitava una grande influenza, ma il terzo-Stato poco o nulla. La discordia della classe borghese coi nobili e il nessun sentimento delle comuni libertà si rivelano nell'atto del 1661, col quale e aristocrazia e clero e borghesia, piuttostochè gli uni riconoscere la eguaglianza delle classi e gli altri acquistarla con coraggio e fermezza, vollero confondersi in una comune servitù rinunziando alle antiche franchigie e autorizzando l'assolutismo: l'atto forse il più turpe, dice lord Brougham, di cui la storia faccia ricordo (3). Non molto dissimile alla costituzione di Danimarca era la svedese che aveva pure qualche analogia con quella dell'Inghilterra nel senso che anche essa non si era formata ad

(1) Brougham. *Fil. Polit.* I. cap. XV.

(2) Brougham. *Fil. Polit.* Part. II. 109.

(3) Brougham. Op. cit. I. cap. XXI.

Digitized by Google

un tratto ma resultavn da una serie di consuetudini e tradizioni rispettate come leggi: la differenza principale stava in questo che gli Stati invece di tre ordini si componevano di quattro, nobili, clero, borghesi e contadini. Questo ultimo ordine aveva la sua origine nei servigii che le popolazioni rurali avevano prestato al fondatore della dinastia di Wasa. Nonostante questo rinforzo delle classi popolari però la loro influenza sul governo della cosa pubblica non era nulla più forte. I deputati delle città stavano sotto il potere dei re e i rappresentanti dei contadini, di quelli cioè, che coltivavano le terre immediatamente soggette alla corona, avevano una maggiore importanza ma erano sotto l'influenza della nobiltà.

Sua maggiore importanza nei Paesi-Bassi e in Svizzera

Molto più fortunata fu la condizione dei Paesi-Bassi e della Svizzera, dove il movimento comunale fu potentemente aiutato dalla posizione topografica e dalle condizioni economiche. I Paesi-Bassi specialmente debbono il loro spirito di indipendenza, e la libertà delle loro istituzioni allo sviluppo grandissimo dei loro commercio ed offrono una conferma della osservazione comune, che la indipendenza del carattere e il desiderio della libertà è sempre la conseguenza del progrediente esplicamento della umana attività ed il premio di una vita operosa. Fino dal secolo X, sotto la signoria dei Conti di Olanda, il popolo era più libero di quel che lo fosse nelle altre parti dell'Impero, e le città mandavano alla assemblea i loro deputati insieme ai nobili e al clero. Nel 1203 una contessa fu deposta per aver contratto matrimonio senza il consenso degli Stati, ed è noto come i principi assumendo il loro potere avessero la consuetudine di concedere carte di privilegii alle città, che già erano in uno stato di floridezza economica. Anche la superiorità dei baroni sopra i vassalli era minima e sembra che in una gran parte del paese i terreni fossero allodiali (1). Gli Stati-generali ebbero sempre fino alla signoria di Carlo V una grande importanza politica. Avendo Massimiliano tutore di Filippo, violati i privilegii delle città, gli Stati insorsero e lo fecero prigioniero « per loro garanzia e in nome di tutti gli Stati delle Fiandre » e non lo liberarono se non dopo avergli strappata la promessa che egli avrebbe posto rimedio agli inconvenienti lamentati da essi, fra i quali eravi quello di aver fatto la guerra con la Francia senza il loro consenso, l'altro di aver di proprio moto imposto tasse e finalmente di non aver permesso che l'assemblea si radunasse ogni qualvolta essi lo avessero creduto necessario. Erano questi in fatti i diritti che da lungo tempo godevano gli stati d'Olanda. Quando nel 1549 dopo un lungo conflitto cogli Stati provinciali Carlo V riescì a confermare il suo impero su tutte le 17 provincie la forma della costituzione venne naturalmente a modificarsi e corrompersi e gli Stati divennero

(1) Brougham. *Fil. Pol.* III. P. — Cap. XXXIV.

Digitized by Google

più un corpo consultivo che un corpo deliberante: pur nonostante le libertà locali non andarono affatto perdute e l'assolutismo di Carlo V pesò su quel principato molto meno che sulle altre parti dei suoi vasti domini. — I comuni svizzeri, favoriti molto più delle repubbliche italiane dalle circostanze storiche e dalla stessa posizione geografica seppero guadagnarsi non solo le loro libertà, ma poterono ancora conservarle. Sorsero anch'essi, come è naturale, dalla reazione popolare che si estese in tutta l'Europa contro gli eccessi del sistema feudale ed anche essi da prima molto più insignificanti e più poveri delle città Olandesi ed Italiane dovettero ricorrere alla protezione delle potenze straniere e specialmente a quella della casa d'Habsbourg. Non tutti però si ressero colle medesime istituzioni municipali ed alcuni ebbero un governo oligarchico, mentre altri posero in atto le ultime conseguenze della democrazia (1): il sistema della rappresentanza però fu una conseguenza naturale di tutte quelle libere istituzioni, sebbene differenti, quando la federazione dei diversi comuni portò la necessità di raccogliere assemblee generali onde discutere i generali interessi e provvedere alla comune difesa. È noto come l'attuale Confederazione si formasse di successive incorporazioni al nucleo primitivo dei *Wald-Staetten*, che in una lotta gloriosa contro Alberto di Habsbourg proclamarono la propria indipendenza dopo la battaglia di Morgarten avvenuta nel 1315. Questa prima lega non volle riconoscere altro protettorato se non quello della Confederazione Germanica. Dopo la riunione di Lucerna nel 1331 e di Zurigo nel 1351 si stabilì la Dieta generale dei cinque Cantoni ma solo come una assemblea di delegati o di ambasciatori che traeva occasione dalle necessità di una comune deliberazione. Ogni cantone del resto conservava la sua indipendenza dall'altro e si regolava internamente come meglio credeva. Nel 1481 Friburgo e Soletta furono incorporati nella lega e nella convenzione di *Stanz* del medesimo anno fu stabilito il patto federale di tutti i cantoni confederati. La Dieta genenerale era ordinariamente convocata dal cantone di Zurigo che determinava il il tempo ed il luogo dell'adunanza: però, se qualche altro cantone ne vedesse la necessità, poteva intimare a quello di Zurigo di convocare la Dieta e in caso d'urgenza invitare da sè rappresentanti. Una disposizione, però che rivela la natura speciale della confederazione, si è che i voti si regolavano secondo i cantoni, e la maggioranza di essi vinceva i partiti senza avere nessun riguardo al numero

(1) Le costituzioni di Lucerna, di Zurigo e di Berna si accostarono, specialmente la prima, alla oligarchica Venezia dopo l'ingresso di quella città nella federazione, mentre i Wald-Staetten (Schwitz, Uri, Unterwald) godevano del regime il più democratico, il potere suprema venendo esercitato dalla dieta annuale ed avendo diritto di voto per la nomina del Consiglio di Reggenza i maschi di quattordici e quindici anni.

Digitized by Google

relativo dei deputati che vi assistevano, giacchè ogni cantone poteva mandarvi quel numero di rappresentanti che avesse creduto conveniente (1). Il rapporto coll'Impero fu rotto nel 1499 dopo una lunga guerra con Massimiliano I, e l'indipendenza della Svizzera definitivamente assicurata.

La Spagna nel primo periodo. Preponderanza delle classi popolari.

In Ispagna condizioni storiche peculiari hanno dato all'intervento del popolo nel governo un carattere molto diverso da quello che ebbe a svilupparsi in Inghilterra e nella Francia medesima. Il regime molto largo dei municipii, che possono dirsi una continuazione non interrotta delle istituzioni esistenti al tempo della occupazione romana, la legittima influenza esercitata sotto l'impero dei Goti da un clero istruito, che iscriveva nel *Fuero Juzgo* i principii della giustizia politica e mitigava e illuminava coi suoi concilii il dispotismo dei re senza riescire però a creare una politica garanzia, e finalmente la invasione araba, che dette origine ad una lotta di sette secoli e mezzo, resa ostinata e sublime dal doppio sentimento della indipendenza nazionale e dalla fede religiosa, tutte queste circostanze riunite servirono a mantener vivo lo spirito di libertà in tutte le provincie spagnole, chiamarono presto la classe media alla vita politica senza creare però, come vedremo, nè una tradizione costituzionale nè istituzioni centrali capaci di resistere alle usurpazioni del dispotismo sempre crescente. Già fino dal XII secolo le assemblee spagnuole cambiando carattere avevano cambiato nome e le *Cortes* si erano sostituite ai Concilii. Anche là si era verificato il fatto generale ed i rappresentanti dei Comuni e delle città sedevano al fianco del clero e dei nobili. Nel 1169 Alfonso VIII chiama alle Cortes di Burgos « i cittadini e tutti i municipii » di Castiglia. Nel 1188 Ferdinando II convoca alle Cortes di Carrion « tutti i municipii di Castiglia ». Nel 1202 Alfonso riunisce le Cortes a Benevente e vi chiama « i deputati di ogni città del regno » e nel 1208 le convoca di nuovo a Leon chiamando « i deputati di tutte e ciascuna città del regno » (2). Tutto però sta a provare come fin dal suo primo apparire nella arena politica la democrazia spagnuola vi rimanesse preponderante e quindi le mancassero le ragioni di una lotta feconda di utili resultati. Il sentimento della propria forza non rende prudenti per l'avvenire: quelle provincie, quei comuni, che avevan bastato a raffrenare la prepotenza della monarchia e della nobiltà, non pensarono a stringersi insieme, a crearsi forti e comuni garanzie politiche, di modo che si trovarono impotenti e divisi davanti all'accentramento del dispotismo e dettero origine a quelle re-

(1) Brougham. *Fil. Pol.* Part. III. Cap. XXXV.

(2) Marliani. *Histoire politique de l'Espagne moderne.* Paris. 1841. t. 40-43.— Vedi anche Brougham. *Fil. polit.* t. 733 e segg.

Digitized by Google

sistenze paraiali, e a tutti quelli inconvenienti che fino ai tempi moderni furono la piaga di qnella nazione. Il clero e la nobiltà già preponderanti, che serbavano ancora qualche autorità sotto I regni di Ferdinando III e d'Alfonso X, fino dal regno di Sancho IV avevan perduto ogni influenza sui pubblici affari. Molti sono i fatti, che stanno a conferma di questo assoluto predominio della classe popolare. Le naturali circoscrizioni degli antichi comuni dovevano diventare il centro delle elezioni dei deputati alle Cortes. Ora il forte organismo dei municipii riposava sull'intervento all'assemblea dei capi delle famiglie. Da questa assemblea o *ayuntamiento* il clero e la nobiltà erano esclusi dimodochè non poterono mai prender parte alle elezioni municipali. La stessa esclusione si dovette quindi ottenere anche nella nomina dei deputati, quando i *concejos* dei padri di famiglia furono chiamati a scegliere i *procuradores a cortes*. La medesima diffidenza si manifesta nelle disposizioni prese per allontanare ogni regia influenza dalle elezioni. Mentre in altri paesi si erano dovute prendere delle misure posteriori per reprimere gli abusi delle autorità, la legge spagnuola assicurava a priori la completa libertà delle elezioni. Il re, i suoi ministri, nessuna persona influente poteva mischiarsi nelle nomine dei deputati. Lo stesso si dica degli impiegati che ricevevano stipendio dal re, perchè « non potevano essere perfettamente liberi nel loro voto per il bene del popolo e si trovavano così in stato di sospetti » secondo la dichiarazione delle Cortes di Madrid del 1329. Altre disposizioni non meno severe garantivano la indipendenza dei rappresentanti. Sebbene non esistesse, fuori che in Aragona, l'uso delle riunioni periodiche, pure in casi urgenti le Cortes avevan diritto di radunarsi da se, nessuna milizia doveva restare o accostarsi al luogo, dove le Cortes erano radunate, e finalmente i deputati erano inviolabili dal giorno della partenza fino al giorno del ritorno nel loro paese e in questo tempo non si potevano trarre in giustizia. Non è meno interessante l'osservare il carattere che fino dall'origine assunse la rappresentanza spagnuola. Presso qnei popoli, in cui la democrazia si guadagnò a poco a poco il suo posto nell'amministrazione della cosa pubblica trovandosi di fronte poteri già costituiti e decisi a serbare le loro prerogative, i deputati furono scelti fra gli uomini che meglio conoscessero gli interessi del collegio che gli nominava e potessero difenderli dalle usurpazioni: quindi dovette darsi loro per dir così un mandato *universorum bonorum* affidandosi alla loro saggezza e alla loro onestà. Non è così dove una classe prevale sulle altre. I *procuradores a cortes*, lo dice la stessa parola, non furono che mandatarii speciali del municipio che li eleggeva e mentre la legge gli garantì dagli arbitrii governativi, non gli emancipò dalle più piccole volontà dei loro committenti. A questi dovevano prestar giuramento, non al re, di

Digitized by Google

occuparsi solamente del pubblico bene: non potevano accettare nè favori nè impieghi nè per se, nè per i parenti ed amici sotto pena di essere accusati di spergiuro e d'incorrere nei più gravi gastighi: dovevan finalmente render conto del mandato che era stato loro affidato e non era raro il caso di deputati giudicati severamente sull'uso, che ne avevano fatto. Questo sentimento di dipendenza dagli elettori era così profondo negli eletti che dette spesso luogo ad ostinate e coraggiose resistenze agli arbitrii reali. Si cita come un ultimo esemplo di esse un fatto che ebbe luogo davanti le cortes di *Santiago* sotto Carlo V. Avendo l'imperatore chiesto un sussidio straordinario, un deputato di Toledo si rifiutò allegando l'assenza dei poteri. Nulla potè vincere la sua opposizione. Egli dichiarava che delegato del popolo era tenuto a rispettare le volontà dei suoi mandatarii e che non aveva facoltà di oltrepassare le sue istruzioni, pronto a morire, se ve ne fosse bisogno piuttostochè far cosa dannosa a Toledo ed al regno (1). Queste parole bastano a chiarire l'indole che qui dall'origine ebbe la rappresentanza delle città nelle Cortes. Nata dalle medesime necessità storiche ed economiche, che dettero vita in Inghilterra alla camera dei Comuni, tosto si modellava sotto un punto di vista morale affatto diverso. Un istituto speciale alla costituzione Aragonese serve a mettere in piena luce la superiore importanza del popolo, e la idea già concreta della sovranità popolare. L'ufficio di *justicia-mayor* era un terribile magistrato politico che assistito da alcuni giureconsulti pronunziava fra il potere reale e la nazione su tutti i punti di violazione dei *fueros*. Uno di essi poteva dire al re senza essere punito, che avrebbe fatto morire vergognosamente i suoi favoriti se non avesse rispettate le leggi del regno. Dalle sue mani il re riceveva la corona e l'investitura ed era lui che pronunziava la formula altiera del diritto degli Aragonesi. « Señor nos que cada uno de nos es tanto como vos, y que todos juntos semos mas que vos, vos hacemos nuestro rey, para que hagais respectar nuestras libertades, nuestros fueros, nuestras leges, y sino, no (2) ».

Ne è maraviglia se con tali istituzioni e con tali sentimenti le Cortes Aragonesi tentassero usurpare fino le più naturali prerogative del re, tantochè si narra come per qualche tempo avessero il diritto di nominare perfino gli impiegati al servizio della casa reale. Un fatto, che sta a confermare il grande sviluppo che fino dai primi tempi aveva assunto specialmente in Aragona il concetto e la pratica della sovranità popolare, è quello ricordato da un cronista, che fra le altre prerogative del Regno d'Aragona accenna quella di potere ogni cittadino ottenere

(1) Marliani. Op. cit. I. 43.

(2) Marliani. Op. cit. I. 45-46.

Digitized by Google

riparazione degli atti illegali del re o dei suoi ministri « por justicia haciendo processo dello, como entre partes, para que alli sea juzgado par los proprios del reyno » mentre negli altri regni non potevasi fare se non per mezzo di una petizione: vera garanzia della responsabilità, vero *habeas corpus* (1). Non molto dissimili da quelle della Spagna furono le condizioni del vicino Portogallo, che divenuto indipendente dal regno di Castiglia nel 1139 ebbe esso pure le sue Cortes. Sembra che Alfonso Henriques dichiaratosi re fosse il primo a convocarle a Lamego nel 1143 chiamandovi i rappresentanti di tutti gli ordini del regno. Convocate altre volte, sebbene non troppo regolarmente, esse acquistarono maggiore importanza nel 1385, quando si estinse la discendenza legittima di re Alfonso, ed ebbero influenza regolare e decisiva sul governo sino alla fine del secolo XV (2).

Condizioni storiche particolari d'Italia

Non vi è certamente un paese in Europa, in cui la gloriosa rivoluzione dei Comuni svolgesse alla pari che in Italia, una così prodigiosa attività politica, commerciale ed intellettiva. È inutile che accenni alla grandezza dei nostri municipii, alla virtù di quel periodo fecondo: esse sono sempre davanti ai nostri occhi o vivono nei monumenti, nelle opere d'arte, nelle cronache, nelle storie, in un poema immortale. Pure a nessun altro popolo le medesime condizioni storiche d'Italia preparavano un peggiore avvenire. Uscita dalle invasioni germaniche senza aver conquistata la unità nazionale od un forte nucleo a settentrione che le servisse di difesa, essa ebbe la sventura di trovarsi per tanti anni sbattuta nelle più grandi lotte del tempo, fra le tradizioni del romano impero alleato colle ambizioni tedesche e le nuove pretensioni dei vescovi di Roma alleati colle libertà municipali. La libertà dei comuni sorgenti svolse, come ho detto, tutte le forze vive del popolo, ma questa potenza non rivolta verso uno scopo unico, si sfogò e si disperse in ire provinciali, municipali, e cittadine tantochè uno dei più grandi movimenti della società europea riuscì solamente nel nostro paese a lasciare insieme colle grandi memorie grandi pregiudizii e poca sodezza politica, a preparare il paese al giogo dei tiranni del secolo XVI, a creare quella infelice condizione, in cui siamo vissuti fino ad oggi, di servitù e di divisione politica e di miseria intellettuale e morale, e quindi di debolezza e quindi di dominazioni straniere. Non bisogna dimenticare però che nell'estremo lembo d'Italia, nell'Isola di Sicilia importante anche al tempo della potenza romana ed oggi una delle provincie più interessanti del Regno, fino dal secolo XII si inaugurava un sistema

Invasione normanna in Sicilia. Suo movimento rappresentativo

(1) Brougham. *Fil. pol.* I. 764-765.

(2) Biedermann. *Les systèmes représentatifs etc.* Leipzig. 1864. 163 e segg.

Digitized by Google

politico poco dissimile da quello che nel medesimo tempo andava organizzandosi in Inghilterra. Anche al mio punto di vista lo studio della costituzione siciliana è importantissimo, come lo è dal punto di vista generale del regime rappresentativo. Sebbene la sua storia sia molto breve e dispiacevoli vicende ne interrompessero il corso, pure è curioso il vedere come anche il popolo più meridionale d'Italia potesse prestarsi ad un tal governo e formarsi una solida educazione politica, se la tristezza dei tempi glie lo avesse permesso. Una circostanza che certo contribuì allo stesso svolgimento storico dell'Inghilterra e della Sicilia fu la loro conquista fatta quasi nel medesimo tempo dal medesimo popolo. I Normanni sullo scorcio dell'undecimo secolo diventavano signori della Sicilia, ma, ed è questa una prima e sostanziale differenza, invece di trovarvi una razza forte ed omogenea, come la sassone, trovarono l'isola abitata da uomini di nazione, di lingua, di religione, di costumi affatto diversi, aborigeni, greci, lombardi, saraceni ed ebrei.

La dominazione saracena avea contribuito colla sua tolleranza di usi e di culti a mantenere la naturale e primitiva divisione, cosicchè il conte Ruggiero dovette lasciare le cose nella condizione in cui le aveva trovate e solo sopra questi diversi strati sociali stese il sistema feudale che i Normanni portarono con se (1).

Le antiche proprietà furono rispettate: i possessori dei beni, che dicevansi *allodiali* o *burgensatici*, già riconosciuti dai Saraceni e da loro sottoposti solo ad una tassa, furono mantenuti nei loro diritti: tutti conservarono le loro leggi ed i loro magistrati; cosicchè gli aborigeni continuarono a riconoscere per legge il codice giustinianeo, i lombardi il diritto longobardo, i saraceni la legge maomettana e i normanni il diritto feudale; come si riscontra in un diploma di Guglielmo II il buono. Il figlio Ruggiero suo successore, aggiunto all'eredità paterna il ducato di Puglia e dopo essersi fatto proclamare re di Sicilia da un parlamento convocato in Salerno dette mano alla riforma del suo governo. Se non sapessimo che egli chiamò dintorno a se ed insignì delle più importanti cariche uomini egregi nazionali e stranieri e che studiò gli usi e le leggi degli altri paesi e specialmente ebbe dinanzi agli occhi tutto quello che il suo compatriotta Guglielmo aveva fatto in Inghilterra, basterebbero a rivelarci, che la costituzione dei primi tempi della conquista normanna in questo paese fu presa a modello della siciliana, le grandi somiglianze che passano fra gli istituti giudiziarii e politici dei due paesi. I *giu-*

(1) Per evitare continue citazioni dichiaro di aver tolto ciò che risguarda la primitiva costituzione di Sicilia dal libro di N. Palmieri. *Saggio storico politico sulla costituzione del Regno di Sicilia fino al 1816.* Losanna 1847, che cita alla sua volta le fonti sicure a cui ha attinto.

Digitized by Google

stizieri di provincia istituiti da Ruggiero hanno una grande analogia coi giudici *itineranti*. La sua *magna curia* specie di suprema corte di appello fu imitata dalla corte del banco del re creata da Guglielmo I. Il parlamento poi componevasi, come in Inghilterra, dei soli grandi feudatarii ed era designato con parole identiche *curia solemnis*, *curia generalis*. Poco si conosce sui precisi limiti della sua autorità, ma basta sapere come già vi si trattassero i pubblici affari e vi si sanzionassero le leggi. Nè è meno certo il suo intervento nella successione al trono essendosi per esempio nel Parlamento del 1166 riconosciuto re Guglielmo II e in quello del 1189 eletto re Tancredi in pregiudizio dei diritti di Costanza figliuola del re Ruggiero. Quando con Federigo I lo scettro della Sicilia passò nella famiglia imperiale di Svevia, la costituzione normanna aveva già perduto quasi il suo valore, la prepotenza dei grandi feudatarii era cresciuta, indebolita l'autorità dei magistrati. Federigo I, dotato com' era di un alto ingegno, volle rimediare ad ogni disordine e intese in primo luogo a riporre in osservanza le leggi normanne, la cui compilazione affidò al suo celebre cancelliere Piero delle Vigne e che fece riconoscere solennemente da un Parlamento convocato a *Melfi* nel giugno 1231, sotto il nome di « Costituzioni del regno ». Le leggi tutte, che egli stesso vi aveva aggiunte, erano tutte dirette a restringere l'autorità dei baroni: e per una conseguenza naturale dovette per ogni evento ricercare l'appoggio delle medie classi che già sorgevano come in Inghilterra ad una certa importanza politica. Le principali disposizioni, colle quali mirò ad ottenere un tal intento, furon queste. Chi comprava una proprietà nelle città del regio demanio era esento dalla giurisdizione dei baroni: nessun possidente demaniale poteva possedere beni nel feudo del barone, anzi dopo la terza volta che avesse mancato a questa prescrizione era punito di morte. Ai possidenti baronali invece era permesso possedere nelle città demaniali senza essere sottoposti ai baroni: e finalmente molte città furono da lui dichiarate demaniali, sebbene per l'innanzi non fossero state, e ne ebbero tutti i privilegi (1). Un preludio della sua intenzione di chiamare le città alla rappresentanza in Parlamento si trova in ciò che fu stabilito nel parlamento di Lentini del 1233. Ivi si dispose che due volte all'anno in tutte le provincie del regno si dovessero fare pubbliche adunanze presiedute da un messo speciale del re, in cui dovessero intervenirvi vescovi, conti o baroni e quattro *buoni uomini* per ogni città e due per ogni terra e villaggio, onde proporre lamenti contro i giustizieri ed altri funzionari pubblici. Nel 1232 ad un parlamento convocato a Foggia, furono dallo stesso Federigo invitati due dei mi-

(1) Bracgham. *Fil. Pol.* I. 657.

Digitized by Google

glinri cittadini per ogni città e terra (1), e nal 1240 fu solennemente riconosciuta la rappresentanza del popolo, sebbene per allnra pare che non fossero ammessi se nnn i rappresentanti della città e terre demaniali. Questi rappresentanti si diasero allora *Síndaci* e per la prima volta si nota nelle lettere dal re alle città sostituito alla parola *curia* la parola di *colloquium*, che fu pure usata in Inghilterra in luogo di *parliamentum*. L'arbitrio però nell'aggravare i sicilani d'imposte non consentite dal parlamento, esercitato anche per necessità di guerre da Federigo e dai suoi successori, raggiunse il suo apogeo sotto la tirannia di Carlo d'Anjou. Il papa Clemente IV, a cui Carlo nel ricevere la corona di Sicilia aveva giurato di conservare tutti gli stati vigenti sotto Guglialmo II, gli scrivava, quando i Siciliani oppressi ricorsero al Pontefice, come garante del giuramento. « Sed tunc diximus, quod et nunc scribimus, te videlicet praelatis, baronibus at *locorum communitatibus* convocatis, tuae necessitatis instantiam et utilitatem defensionis eorum debere potenter axponere et de ipsorum ordinare consensu quod tibi a tuis impenderetur auxilium ». Caduta con i celebri Vespri del 1282 la dnminazione angioina in Sicilia e spenta la casa di Svevia, la corona ricadeva a Pietro III re di Aragona. Si noti come in tutto questo rivolgimento la tradizione parlamantare non si perdè; quantunque ngni città assumesse una forma speciale di governo per mantenare l'ordine pubblico, un parlamento si raduna per deliberare quale famiglia avesse diritto a salire sul trono di Sicilia; in un parlamento i legati del nunvo re prestann in nnme suo il giuramento di osservanza delle leggi e ricevono quelli di sudditanza e finalmente appena arrivato in Sicilia egli medesimo convoca un nuovo parlamento in Catania. Sotto suo figlio Giacomo nel parlamento tenuto a Palermo nel 1286 si videro i prngressi che avevann fatte le pubbliche libertà, giacchè si cominciò a regolare il diritto dal re a levare i tributi: e sotto il regno di Federigo II la nazione ricevè il premin della sua costanza e della sua fedeltà alla dinastia colle riforme che si fecero all'antica costituzione nnrmanna. I capitoli di re Federign furono la Magna Carta dei Siciliani e fra gli altri diritti, che vi sono accordati al pnpolo, vi è quelln della ragolarità dai parlamenti e quello di tutti i comuni ad inviare i loro rappresentanti. Così ancha alla Sicilia ara toccata la fortuna di poter sorgere a stato costituzionale nell'infanzia dalla nazioni moderne. Al principio del secolo XIV essa possedeva già tutti gli elementi indispensabili ad un governo rappresentativo. È

(1) *Brougham* confonde questi due fatti dicendo che ogni città demaniale doveva mandare al Parlamento quattro deputati e ogni distretto e castello due. E però in questo da preferirsi l'autorità del *Palmieri*, mentre ciò nulla cambia alla sostanza del fatto.

Digitized by Google

notevole soprattutto il completo parallelismo della storia delle due isole conquistate dagli intraprendenti Normanni. A questo punto però ogni parallelismo cessa e la Sicilia passata a far parte di un regno più vasto perde tutte le sue franchigie e quel che è peggio la intelligenza e la pratica della libertà. Non so quanto valore abbia la opinione di Palmieri, che crede vedere la causa di questa decadenza nella soverchia limitazione imposta alle prerogative del re dal parlamento del 1296. Esse non sembrano tali da aver potuto cagionare tali disordini in tutto il regno. Quando il re, fossero pure ristretti in angusto circolo i suoi diritti, avesse potuto appoggiarsi sopra un popolo già costituito talmente da dare a chi si gettasse nelle sue braccia la vittoria, come era nel tempo medesimo l'Inghilterra, la vittoria dei baroni sarebbe stata almeno vivamente contrastata. Io credo invece che la accennata inferiorità delle popolazioni conquistate, la stessa mancanza di omogeneità nella stirpe e nelle tradizioni, il difetto di forti istituzioni anteriori avessero contribuito a rendere tanto meno vivace della inglese la sorgente democrazia e che la circostanza di essere successi a Federigo tre principi, di cui uno imbecille, ed uno in minorità, abbia determinato la usurpazione dei baroni. Senza di ciò è impossibile concepire, come una nazione potente avesse permesso l'invasione del demanio dei principi e dei beni dei comuni, l'impero dell'arbitrio e della rapina, come non avesse saputo profittare delle discordie degli stessi baroni e finalmente come in mezzo secolo fosse caduta in così basso fondo di ignoranza e di servilità da non rispondere agli eccitamenti del giovane Martino, da lasciarlo solo nella impresa di rendere al paese l'ordine e la regolarità del governo. L'opera di Martino e le sue *prammatiche sanzioni* sparirono colla morte di suo padre Martino il vecchio e quel che è peggio, toccò alla Sicilia di diventare una provincia del regno d'Aragona. Sotto il dominio spagnuolo si ritrovarono le conseguenze della mutata condizione del popolo. Alcuni mali lo precedevano nè gli possono essere imputati, altri derivarono direttamente da esso. Già fino dai tempi di Martino il giovane i comuni soggetti alla giurisdizione baronale erano stati quasi ridotti a schiavitù, talchè non erano rappresentate in Parlamento che le sole città demaniali, e fin d'allora si cominciava a considerare come un carico più che un privilegio il concorrere alla trattazione dei pubblici affari ed i capitoli di Federigo II non erano più invocati da alcuno. Alle piaghe che cominciavano a travagliare la Sicilia si aggiunge la discordia e le invidie sorte fra le diverse città, fra Messina e Palermo, segno evidente di cooperazione cessata, di sentimento nazionale indebolito. In questo modo l'antica costituzione non poteva tardare a sformarsi e se ne ha un sintomo chiaro nella divisione del parlamento in tre camere, che si dissero alla spagnola *bracci*, militare,

Digitized by Google

ecclesiastico e demaniale. A tutto questo si aggiunse la lontananza del re e del governo centrale, tantochè sebbene i primi re aragonesi affettassero un gran rispetto all'autorità dei parlamenti siciliani, a poco a poco la convocazione di essi si fece più irregolare, la necessaria lentezza per le trattative fra il re e la assemblea isolana scemò le garanzie, e le antiche libertà perdettero molto del loro valore; certamente il parlamento continuò a sedere ed acquistò molta maggior forza colla istituzione della così detta *deputazione del regno* rivolta « ad tuenda et defendenda capitula regni »; senza dubbio il dispotismo spagnolo non pesò tanto gravemente sulla lontana isola; ma quello che importa di confermare si è che l'antica democrazia e l'antica rappresentanza erano sparite in un deplorabile regresso verso la prepotenza feudale (1).

Vicende del secondo periodo in Inghilterra. Importanza e progressi della Camera dei Comuni.

Mentre, come si vede, in quasi tutto il continente d'Europa la pratica e la tradizione degli istituti liberi andavano perdendosi, e la monarchia assoluta e la teoria del diritto divino si sostituivano ad essi, l'Inghilterra trovavasi per fortuna così fortemente costituita da affrontare e superare il vento del dispotismo, che anche sopra di lei soffiava dalle vicine contrade. Il secondo periodo delle libertà costituzionali può datarsi dall'avvenimento al trono della casa dei Tudor sul finire del secolo XV. Se in esso non si introdussero gravi innovazioni nel diritto di rappresentanza, non è meno importante lo studio dei progressi della camera dei Comuni in questo lungo lasso di tempo. Le condizioni storiche del regno, quando Enrico VII pose fine alla lunga contesa fra le due Rose sposando Elisabetta di York, erano tali che farebbe meraviglia il vedere come anche là l'assolutismo non riuscisse a trionfare, se non si tenesse conto dello spirito che animava la intiera nazione. Il potere infatti della aristocrazia feudale già così forte era andato gradatamente scemando ed aveva seguite le vicende delle istituzioni feudali nel rimanente d'Europa: tantochè un grande aumento ne era venuto al potere e alle prerogative regie. Nè la famiglia, che saliva al trono, poteva dirsi neppur debole per sospetto d'illegittimità o per condiscendenza alle esigenze popolari. La famiglia dei Tudor, come quella che le succedette degli Stuardi era anzi più d'ogni altra convinta della importanza dei diritti della corona e cercò ogni via legittima od illegittima per farli trionfare. Tutto il merito adunque della resistenza al potere arbitrario e della vittoria delle prerogative popolari devesi

(1) Il consenso del terzo Stato era divenuto una cosa così ordinaria, che molti scrittori appena fanno parola delle adunanze dei deputati delle città. Un altro fatto che mostra chiaramente la poca importanza che si annetteva sotto la dominazione spagnola alla rappresentanza, è questo che un solo deputato cominciò a rappresentare più città, tantochè una legge di Filippo I dovette limitare a tre il numero dei voti che poteva dare un solo deputato. Brougham. *Fil. Pol.* I. 669, 672.

Digitized by Google

al robusto sentimento del diritto di sindacare l'esercizio della suprema autorità, che era divenuto coscienza degli elettori; ed alla costanza propria della razza nel sentimento medesimo. Non può dirsi infatti che i primi Parlamenti tenuti sotto ai Tudor corrispondessero alla fiducia in loro riposta dal popolo; nè che con la loro dignitosa condotta contribuissero a creare od a rafforzare quel sentimento. È infatti uno spettacolo disgustoso quello della condiscendenza di quelle prime assemblee a tutti i voleri e capricci di due tiranni quali Enrico VII ed Enrico VIII (1). Ma una chiara prova, che nonostante questa servilità dei Parlamenti lo spirito pubblico in generale era già formato in ciò che riguarda le garanzie politiche, si ha nel vedere come i medesimi parlamenti si risentano e rivendichino coraggiosamente i loro diritti anche sotto una regina popolare e gelosa della propria prerogativa come Elisabetta. Senza dubbio, come osservano alcuni scrittori, una forte spinta a questo sentimento di opposizione fu data dal movimento intellettuale della riforma religiosa: ma io credo che anche indipendentemente da questa basti a crearlo ed a mantenerlo una tradizione non mai interrotta e più specialmente una tempra robusta del carattere individuale. Era, per dirlo colle parole di Hallam, lo spirito di quelli uomini che avevan fatto fronte a Giovanni e ad Eduardo che si riaccendeva con ardore meno imparziale e più stabile. Un solo esempio si ha nel Regno di Enrico VIII, che i Comuni abbiano ricusato di passare un atto proposto dal re: ma era tanta la convinzione del diritto legislativo del parlamento che egli, sebbene a malincuore, dovette cedere. Una prova anche più forte della importanza cresciuta della Camera bassa è il vedere la sollecitudine della Corte per avere favorevoli le elezioni. Maria aggiunse ai borghi creati o ristabiliti da Edoardo II altri 14 borghi nella certezza naturalmente di potere influire sulla loro rappresentanza. Rimangono altre memorie dell'intervento diretto o indiretto del governo nelle elezioni. Una circolare d'Eduardo impone agli *sherifs* di far noto agli elettori come le raccomandazioni del consiglio privato dovessero esser prese in considerazione e seguite; ed un altra circolare di Maria raccomanda agli elettori di scegliere buoni cattolici ed abitanti dei luoghi, come le antiche leggi dichiaravano (2). La medesima diligenza e le medesime pratiche per assicurarsi dei voti nella Camera dei Comuni si riscontrano nel regno di Elisabetta e provano quanta poca resistenza si temesse dal potere reale nella camera dei Signori e come tutta la bilancia politica cominciasse a pendere dalla parte della assemblea elettiva nonostante la poca

(1) Brougham. Op. cit. 6. III. 299 e segg.

(2) Hallam. *St. cost. d' Inghilterra* I. 122 e segg.

Digitized by Google

determinazione delle politiche garanzie, il rispetto quasi sacro professato ancora alla autorità regia ed i mezzi grandissimi di potere assoluto che essa aveva in sua mano cominciando dalla *Camera stellata*. Elisabetta in più volte aggiunse alla camera dei comuni 62 membri, inviati alcuni da luoghi, che in tempi lontani avevano cessato di godere della rappresentanza, altri da luoghi, cui s'accordava per la prima volta, ma nella maggior parte tutti piccoli borghi sotto il dominio dei lords o della corona. Era questa come ben si comprende una disposizione rivolta a controbilanciare i voti dei gentiluomini indipendenti delle campagne (1). E quasi ciò non bastasse, il ministero si ingeriva sempre nelle elezioni. Ciononostante e malgrado l'alta opinione che nutriva Elisabetta della sua prerogativa, i Comuni non lasciarono mai passare durante il suo regno una occasione per far valere la loro. Fu allora che venne nuovamente riconosciuto il privilegio nei rappresentanti di essere esenti da arresto per processi civili durante la sessione: e che furono chiamati alla sbarra della Camera quei privati che avevano in qualche modo insultato alla sua dignità. Un'altro privilegio più importante che forse per la prima volta i Comuni allora sostennero, fu il diritto di definire tutte le materie relative alle loro elezioni. Per l'innanzi i rapporti sopra di esse erano dagli *sherifs* inviati alla Cancelleria che decideva ogni questione. Ne è da passarsi sotto silenzio una discussione che ebbe luogo nella sessione 1571 e che mostra quanto generale fosse l'interesse dato alla camera dei Comuni e come la rappresentanza non si considerasse ormai più come un diritto locale. Insorse dubbio sulle elezioni dei borghesi non residenti nel luogo dove esse accadevano, dacchè, come accennai di sopra, un atto emanato sotto Enrico V stabiliva che ogni città e borgo fosse obbligato a non eleggere se non persone residenti nella loro circoscrizione. Nella discussione, che ne nacque, fu dal signor Norton per la prima volta enunciato l'importante principio costituzionale che ogni deputato rappresenta non solo la sua costituenza ma l'intera nazione. Nè quella camera, che si mostrava così gelosa dei suoi privilegi per così dire interni, si lasciò imporre dalla popolarità di Elisabetta facendo invece vive rimostranze contro i monopolii, e lagnandosi altamente dell'infrazione dei suoi privilegi per la bocca di Bell e di Wentworth. Tutto ciò mostra ad evidenza come la Camera dei Comuni non fosse sotto Elisabetta così poco influente e così debole come alcuni scrittori l'hanno dipinta (2). L'avvenimento della casa Stuart e specialmente di un principe presuntuoso ed inetto, come Giacomo I, giovarono più che nocquero alla causa della

(1) Hallam. *St.* Op. cit. III. 486.

(2) Hallam. Op. cit. Cap. V. — Brougham. *Fil. Pol.* Cap. XXVI.

Digitized by Google

libertà. Dal suo regno incominciò quel duello corpo a corpo fra la corona ed il parlamento che doveva finire colla vittoria di quest'ultimo. Dalle altiere pretensioni di Giacomo e dalle teorie assolutiste di Filmer sorsero come era da aspettarsi, le resistenze popolari e le teorie repubblicane. La lotta fra il re ed i Comuni cominciò con una contestazione sulla elezione di una contea, che nacque dal proclama di convocazione dei collegi. Le raccomandazioni che ivi si leggevano fatte agli *sherifs* ed agli elettori, parvero giustamente come un'alta infrazione dei privilegi della Camera, ed un brutto modo di inaugurare il suo regno. Non molto dopo si presentò in vari casi al re l'occasione di rimproverare i Comuni dell'abuso dei loro diritti, ai Comuni di protestare e di mantenere inviolata quella prerogativa che non era una concessione di re ma diritto di liberi cittadini. La celebre protesta del 1621 segna una delle più grandi pagine della storia del Parlamento. « Le libertà, vi si dice, le franchigie, i privilegi e le giurisdizioni del Parlamento sono l'antico ed indubitabile diritto naturale e l'eredità dei sudditi d'Inghilterra: e le faccende ardue ed urgenti riguardanti il re, lo Stato, e la difesa del regno e della chiesa d'Inghilterra e la formazione e il mantenimento delle leggi ed il rimedio ai mali ed agli aggravii, che giornalmente succedono nel regno, sono subbietti e materie proprie d'esami e di dibattimenti in Parlamento; e nel maneggiare e condurre tali bisogne ciascun membro della Camera ha e deve avere di diritto libertà di parola per proporre, trattare, ragionare e conchiudere delle medesime: i comuni in parlamento hanno anche libertà e franchigia di trattare di quelle materie in quell'ordine che secondo il loro giudizio sembrerà più convenevole: ciascun membro della detta Camera ha anco la franchigia d'ogni intimazione, prigionia e molestia (eccetto che per censura della camera stessa) a motivo ed a soggetto di atti, discorsi, ragionamenti o dichiarazioni di alcuna materia o di materie toccanti il Parlamento o le faccende del Parlamento: e se alcuno dei detti membri sia querelato ed interrogato per cosa alcuna detta o fatta in Parlamento il successo deve essere dimostrato al re coll'avviso ed il consenso di tutti i Comuni assembrati in Parlamento prima che il re dia credito ad alcuna privata informazione » (1). Erano tali i sentimenti che animavano se non le alte sfere, tutte le classi dei proprietari e dei gentiluomini, quando cominciò il regno di Carlo I, che dai teologi aveva imparato non poter darsi fra esso e i suoi sudditi alcun contratto bilaterale ed ogni promessa fatta potersi rompere in caso di necessità (2). Nonostante la sua slealtà ed

(1) Hallam. Op. cit. II. 79.

(1) Macaulay. *Storia d' Inghilterra*. I. 137.

Digitized by Google

i suoi sotterfugii, nonostante la dissoluzione di varii Parlamenti egli fu costretto a porre il suo nome sotto la celebre *Petition of Rights*, la seconda magna carta delle libertà inglesi, a subire le saggie disposizioni del Lungo Parlamento fra le quali il bill triennale, per cui si assicurò la convocazione del parlamento ogni tre anni, e si prevenne ogni interruzione del suo potere oltre quel tempo, dovendo i *Lords* mandare gli inviti, se li rifiutava la corona, gli *Sherifs* se si rifiutavano i *Lords*, e in ogni estremo gli elettori medesimi. Uno dei primi errori di Carlo fu la violazione delle franchigie elettorali; giacchè procurò che i capi popolari, che avevano molta probabilità di esser rieletti, fossero nominati *sherifs:* il che non tolse, che venissero nominati in altre circoscrizioni. A questi tranelli successero le aperte violenze contro i membri del Parlamento, che gli erano dispiaciuti colle loro libere parole; e fu da queste violazioni della libertà parlamentare che incominciò quella lunga serie di errori, che lo trassero al patibolo.

È impossibile parlare di un maggiore sviluppo delle libertà parlamentari sotto la Repubblica ed il protettorato di Cromwell. È vero che tutto il potere legislativo, abolita la monarchia e la camera dei Lords, si concentrò in quella de' Comuni, ma non bisogna dimenticare che questa rimase sempre sotto la sinistra influenza dell'esercito. È noto come il così detto *Istrumento di governo* investisse del potere legislativo il Protettore ed il Parlamento, che non poteva esser disciolto senza il suo proprio consenso prima di cinque mesi. Il Parlamento secondo l'*Istrumento* medesimo constava di 460 membri, scelti dai borghi maggiori, che esercitavano i loro precedenti diritti di elezione e delle persone delle contee che possedessero 200 st. in qualunque genere di proprietà: 400 furono i rappresentanti per l'Inghilterra, 30 per la Scozia, altrettanti per l'Irlanda (1). Le quali disposizioni son ben lontane dall'essere sconvenienti ed anzi è da deplorarsi che non sopravvivessero al loro autore. Egli cercò correggere, come fece Pitt 130 anni dopo, i difetti dei vecchi ordini rappresentativi che eran già stati notati da persone pratiche dei pubblici affari. La giusta repartizione dei diritti elettorali, la concessione dei medesimi alle tre città di Manchester, Leads ed Halifax già divenute importanti, l'aumento del numero dei rappresentanti delle contee, l'emancipazione di molti piccoli borghi sarebbero stati senza dubbio grandi benefizi, che però a cagione della loro provenienza non furono apprezzati come dovevano esserlo (2). Dopo cinque mesi di prova però dovette convincersi che nonostante che la Camera fosse eletta sotto il peso della sua influenza, era ben lontana dall'essere docile ai suoi voleri e ricorse al partito di

(1) Brougham. Op. cit. III. 333.

(2) Macaulay. *Storia d'Inghilterra*, I. 193.

Digitized by Google

sciogliera. Ed anche questo vale a dimostrare quanto profondamente fossero radicate anche nei più infelici tempi nell'animo del popolo inglese le abitudini costituzionali. Se Cromwell volle governare a suo modo dovè sempre ricorrere alla violenza: ed anche lo spettacolo del breve suo impero valse a rafforzare l'educazione politica del paese, a distoglierlo da sogni di repubbliche, da velleità di dittature. Quei dieci anni di agitazione e di lotte si lasciarono dietro una profonda e penosa impressione: la memoria di essi si ricollega colla memoria di un governo estraparlamentare, della violazione delle più antiche libertà d'Inghilterra, e della tirannia, che più d'ogni altra disonora chi la esercita e chi la subisce, della tirannia militare. I regni di Carlo II e di Giacomo II non diversificano fra loro se non per il diverso carattere dei due principi: ma tanto sotto il primo quanto sotto il secondo era già maturo il seme della gloriosa rivoluzione che fondò veramente ed assicurò sopra la larga base del diritto popolare la costituzione inglese. È fatale che gli errori dei suoi nemici debbano giovare alla libertà molto più che lo zelo dei suoi partigiani: la sollecitudine di destreggiarsi di Carlo non valse a sopire il risentimento dei suoi sudditi, e la cieca ostinazione di Giacomo condusse a fine l'opera già incominciata dal suo predecessore. Nessuna restaurazione si era fatta con migliori auspicii di quella di Carlo II: l'entusiasmo per la riconquistata libertà era universale; la prima camera dei Comuni eletta nel 1661 sotto quella impressione non poteva essere più ossequente alle prerogative reali, tantochè anche essa fu più realista del re, gli accordò il potere militare, modificò le disposizioni del Lungo Parlamento sulle elezioni, in modo non dissimile, come giustamente osserva Macaulay, dalla Camera *introvabile* che nel 1815 Luigi XVIII si vide sorgere innanzi. Ma tanti furono gli errori commessi dal governo di Carlo in pochi anni, che le elezioni generali del 1679 dettero da pensare ai più arditi rivoluzionarii. La lotta elettorale fu fiera e ostinata; si spesero somme enormi, della qual cosa non si era mai avuto esempio; per la prima volta cominciarono a dividersi gli allodii per crescere il numero dei voti, e la maggior parte dei deputati eletti si recò a *Westminster* con disposizioni poco diverse da quelle dei loro predecessori che avevano mandato alla torre Laud e Strafford (1). Così pure alla reazione del Parlamento di Oxford tenne dietro sempre per gli errori del governo una reazione anche più forte in favore del partito *whig:* Carlo II detestava ogni vincolo imposto dai Parlamenti alla sua autorità: pure non potè fare a meno di adunarli. Giacomo II anch'egli non ebbe il coraggio di affrancarsi dal loro sindacato come ne avrebbe avuto vivo desiderio

(1) Macaulay. Op. cit. I. 293.

Digitized by Google

e dovette esercitare tutta la influenza del suo governo per volgere a proprio profitto le elezioni. Ma non era più il tempo, in cui il diritto di rappresentanza si considerava come un carico fastidioso in cui una corporazione municipale poteva senza protesta alcuna assumere il diritto di nomina spettante a tutti gli abitanti del borgo. Ogni elezione generale destava adesso una profonda agitazione in tutto il paese: e le influenze del potere esecutivo erano vivamente contrastate. Così per il primo Parlamento di Giacomo fu necessaria la influenza del clero, dei ricchi gentiluomini, dei comitati delle contee per battere il partito *whig*, che aveva dalla sua parte i mercanti e gli artigiani delle città, gli affittaioli ed i villani, le masse della popolazione: tantochè Seymour ebbe a dire in pieno Parlamento che prima d'accordare l'entrata al re si esaminassero le petizioni contro le elezioni, giacchè molti sedevano senza averne diritto, altri erano stati eletti per corruzioni e minaccie, altri erano stati mandati da corporazioni che non avevano esistenza legale; da collegi raffazzonati contro gli statuti e privilegi che possedevano da tempo immemorabile (1). Non bastò infatti a Giacomo l'influenza esercitata sulle elezioni: i rappresentanti dei borghi sembrandogli la parte meno arrendevole del Parlamento procurò che si compisse la innovazione già incominciata negli ultimi tre anni del regno di Carlo di tutta la costituzione municipale del Regno; la quale innovazione fu fatta in Inghilterra con una sentenza della Corte del Re e con successive usurpazioni della Corte nelle varie corporazioni, in Iscozia con una semplice missiva del re. In ambedue i casi i municipii erano costituiti con un sistema oligarchico e la nomina dei principali uffici era rimessa alla Corona. Ciononostante tante e così continue furono le offese fatte da Giacomo alle credenze, alle libertà, ed all'onore della nazione, che vedeva resistere ai suoi voleri il più servile dei parlamenti che avesse potuto mettere insieme coi mezzi accennati e quel che più fa meraviglia, gli stessi *Lords of the Articles*, in cui si compendiava l'autorità ed insieme la ordinaria servilità degli stati Scozzesi, rifiutar di seguirlo nella falsa via che aveva intrapresa. Una usurpazione anche più aperta dei privilegi elettorali fu concepita e ordinata da Giacomo colla creazione del *Comitato dei Regolatori*. Sebbene infatti una gran parte della Camera dei Comuni fosse eletta da quelle corporazioni municipali riformate, e sebbene più di cento collegi elettorali fossero dai tribunali stati privati del loro diritto, pure egli comprese che per il parlamento, che voleva convocare nel 1687, nessun candidato governativo sarebbe riuscito nelle contee e nella maggior parte delle città, in cui il diritto del voto dipendeva dal pagamento di tasse locali o dal possesso di

(1) Macaulay. Op. cit. II. 229.

Digitized by Google

qualche tenuta. Ad ottenere perciò una maggioranza nel parlamento, come era deciso ad avere per sè la Camera dei Lords nominando quanti pari abbisognasse, così incaricò un comitato di sette consiglieri, guidati dal gesuita Petre, e coadiuvato da sotto comitati di scegliere e rifare la metà dei collegi elettorali del regno. Ma la maggior parte dei Lords Luogotenenti, a cui Giacomo ordinò di preparare il terreno alle elezioni generali, si rifiutarono: le stesse corporazioni municipali scelte fra i cattolici e i dissenzienti, appena nominate si dimostrarono ostili al re. Dopo ciò i *Regolatori* non aveano altra via che togliere le carte ai borghi e concederne altre ai pochissimi collegi su cui la corte avesse una decisa influenza: ma essendo pochi i nuovi statuti, in cui il diritto di revoca era riserbato alla Corona, bisognava che i borghi rinunziassero volontariamente al suffragio, o vi fossero costretti da un giudizio del Banco del Re; ma una sentenza non poteva pronunziarsi con apparenza di giustizia contro borghi che per la loro recente istituzione non avevano potuto abusare dei loro privilegi ed ogni ordine, ogni minaccia fu vana per farceli rinunziare spontaneamente (1).

Una violazione così manifesta delle franchigie elettorali fu una delle più forti fra le tante cause che affrettarono la caduta di Giacomo. Per ciò una delle prime cure di Guglielmo fu di evitare ogni sospetto di usurpazione, di lasciare la decisione di tutto ad un Parlamento, di astenersi da ogni ingerenza nelle elezioni. Perciò l'invito, che si spedì a tutti i gentiluomini, che avevano seduto nella Camera dei Comuni sotto Carlo II, non fu esteso ai membri dell'ultima Camera, giacchè la pubblica opinione riteneva come illegale la nomina della maggior parte dei deputati dei borghi fatta da costituenze riorganizzate a capriccio. La Convenzione fu eletta cogli stessi riguardi. Il principe dette ordine che nessuno dei pubblici ufficiali adoprasse le male arti già in uso sotto il passato regime, che la maggior libertà fosse concessa agli elettori, che nessun soldato si mostrasse sul luogo delle elezioni.— La rivoluzione, così saggia, così necessaria, così degna di un popolo libero, del 1688 era coronata dalla *Dichiarazione dei diritti*, nella quale accanto al diritto della nazione di non esser tassata senza il consenso del parlamento, al diritto di petizione, di libera discussione, di incorrotta amministrazione della giustizia si leggeva altamente confermato il diritto degli elettori a scegliere liberamente i loro rappresentanti. Il regno di Guglielmo III fu notevole per molti essenziali miglioramenti portati nella costituzione, fra i quali oltre al ristabilimento delle antiche corporazioni è da notarsi l'atto dei Parlamenti triennali, che evitò, due inconvenienti egualmente deplorevoli, una troppo lunga durata che rompe ogni

(1) Macaulay. Op. cit. IV. 50-74. — Hallam. Op. cit. IV. 26.

Digitized by Google

vincolo fra il popolo e i rappresentanti, e una convocazione annuale dei collegii che mantiene una agitazione troppo dannosa ai pubblici interessi. Questo atto fu poi revocato nel 1717 sotto il regno di Giorgio I sostituendo i parlamenti settennali ai triennali. È parimente sotto il regno di Anna e di Giorgio I, II e III che in varie occasioni la Camera dei Comuni rafforzò il suo potere e mantenne i suoi privilegii. L'importanza della Camera bassa cominciava già a crescere e a pesare fortemente sulla bilancia dell'organamento politico dell'Inghilterra. Nel lungo periodo, che ho percorso di volo, quelle classi commerciali e industriali, che appena cominciavano ad alzar la testa sotto Eduardo I, erano già potenti nel secolo XVIII. L'effetto naturale dell'accumulazione della ricchezza e della diffusione del sapere sono la indipendenza del carattere, il desiderio di prender parte all'amministrazione della cosa pubblica. Il primo esempio di un assalto violento dato dai capitalisti all'influenza ormai esercitata da un tempo immemorabile dall'aristocrazia territoriale, si ha nelle elezioni generali del 1747 e 1754. Essi volsero i loro raggiri sui piccoli borghi stati sempre sotto il dominio dei Pari e della Corona, e inaugurarono quel sistema di corruzione, che incominciato al principio del regno di Giorgio III ha perdurato fino ad oggi. Senza cercare una scusa a questo sistema, che è una delle piaghe del governo rappresentativo, è evidente come esso nascesse dalla crescente importanza delle classi medie e dal loro desiderio di bilanciare il monopolio delle alte classi. Fu questa l'origine di un atto, che tentato più volte divenne legge sotto l'amministrazione *tory* di Anna e che esigeva che ogni membro della Camera dei Comuni, tranne i deputati delle università, dovesse possedere una proprietà fondiaria libera di pesi di 300 st. all'anno. Un atto di Giorgio II confermava il precedente imponendo ad ogni deputato di confermare con giuramento il possesso di una tal proprietà: leggi però che male rispondevano all'antico spirito della costituzione e vennero in conseguenza facilmente deluse (1).

La repubblica svizzera e la federazione delle Provincie-Unite.

Mentre così Inghilterra assicurava la sua potenza all'estero e la sua prosperità interna, l'Europa continentale si perdeva in continue guerre ed in gare di partiti che non servivano sa non a soddisfare la turpe ambizione di pochi ed a ribadire sul collo dei popoli il giogo della servitù e della miseria. In due paesi soltanto vigeva ancora un resto dell'antico spirito e conservavasi la pratica delle libertà politiche. La Repubblica svizzera continuava a rafforzare la propria indipendenza e aggregava alla confederazione nel 1501 Basilea e Schaffhausen, nel 1513 Appenzell. I Paesi-Bassi, gelosi ancora delle antiche franchigie, tormentati dal crudele go-

(1) Hallam. Op. cit. IV 287.

Digitized by Google

verno del duca d'Alba, vicerè dell'ipocrita Filippo II, appellavano della violazione dei loro diritti all'insurrezione. La lunga e gloriosa guerra d'indipendenza diretta da abili capitani e sostenuta dalla costanza del popolo riusciva alla separazione delle 7 provincie settentrionali e allo stabilimento di una repubblica federativa nel 1579. Merita il conto di fermarsi un poco a considerare la costituzione che ne nacque, giacchè all'ammirabile costanza mostrata nella ribellione non corrisponde la sapienza politica e specialmente nella materia della rappresentanza. Il governo centrale era nelle mani dello *Stadtholder*, primo dei quali fu il duce della ribellione Guglielmo I d'Orange e in quelle degli Stati Generali. Sebbene lo *Stadtholder* avesse un potere molto esteso, specialmente la nomina nell'esercito ed il governo delle Compagnie dell'Indie, ed influisse molto sulle deliberazioni degli Stati, pure dirimpetto ad essi non era che un semplice governatore. L'assemblea degli Stati si componeva di una cinquantina di deputati delle diverse provincie, ma, come in tutti i sistemi federali imperfetti qualunque fosse il numero dei deputati che una provincia inviasse, essa non aveva che un solo voto negli affari comuni, e la sola maggioranza dei voti non bastava, come negli affari ordinarii, in quelli che toccavano, come dicevasi « la essenza della confederazione » e per i quali era necessaria la unanimità. Questa disposizione si ripeteva nei corpi rappresentativi di ciascuna provincia, in cui per decidere una questione di alta importanza era indispensabile il voto di tutte le città. Un'altra disposizione conforme a questa serve a caratterizzare anche meglio lo spirito della costituzione delle Provincie-Uoite. Tanto negli Stati provinciali come in quelli generali, i deputati non si consideravano come rappresentanti degli interessi della provincia o dell'Unione, ma come mandatarii che ricevevano le loro istruzioni e secondo esse si regolavano. È in questo senso che i deputati dell'unione erano eletti a vita, tranne quelli della Zelandia che duravano in carica alcuni 3, altri 6 anni, ed erano amovibili quando si acostassero dal mandato ricevuto dai loro elettori. Le conseguenze di un tale organamento politico si manifestarono da prima sotto il regno di Maurizio alla fine del secolo XVI, più energicamente poi nel 1785. Molte città in quell'anno sull'esempio di Utrecht sostituirono alle antiche amministrazioni miste di aristocrazia costituzioni democratiche e tre provincie, fra cui quella d'Olanda, si dichiararono contro lo *Stadtholder*. Nell'anno seguente gli fu tolto il comando militare e gli Stati d'Olanda lo deposero. La lotta si terminò coll'intervento di un esercito prussiano di 25000 uomini guidato dal duca di Brunswick, che non incontrò resistenza e restaurò lo *Stadtholderato* (1).

(1) Brougham. *Fil. pol. III*, Cap. XXXIV.

Digitized by Google

Terzo periodo. Suo carattere distintivo.

Il terzo periodo della storia del sistema rappresentativo si apre, come dissi, colle due rivoluzioni degli Stati-Uniti e di Francia. Sebbene nato da moventi diversi e distinte da caratteri speciali, pure esse iniziarono per l'antico e per il nuovo mondo una nuova età, che unì quelle giovani a quelle vecchie stirpi in un medesimo sentimento di potenza e di solidarietà, in un medesimo sforzo verso il bene morale e materiale delle nazioni. È solamente dalla fine del passato secolo, per non guardare la cosa, che dal lato che c'interessa, che il movimento politico liberale si comunicò dai suoi antichi serbatoi ai paesi ancora in preda a prepotenze di re e di popoli e rinnovò affatto le idee su cui si fondavano i vecchi istituti politici. È notevole come scalzate le basi della società ed in Francia anche scosse violentemente, riposto in questione dopo lungo tempo il patto fondamentale, su cui riposa il governo, pochi anni bastassero a creare fatti, a far sorgere dottrine, che in tempo di un quieto svolgimento del diritto avrebbero richiesti dei secoli. Dal 1789 ai tempi nostri tanti sistemi si sono succeduti, tante esperienze si sono fatte, che la scienza politica se n'è trovata di molto avvantaggiata, ha accumulati immensi materiali, si è spinta ad audaci teorie. Oggi stesso il terreno trema sotto i piedi e si fabbricano sistemi sopra fondamenti non ancora ben cementati. Quindi un altro carattere che distingue il terzo periodo dai due precedenti, è la formazione di una scienza del dritto costituzionale. Nel primo periodo ed anche nel secondo non si sono dovuti considerare che i nudi fatti e lo svolgersi inconsapevole del sistema rappresentativo, la formazione spontanea di una coscienza del diritto pubblico. Dopo il 1789 è impossibile astrarre anche in una speciale ricerca dal corpo di dottrina che si è ammassata sullo sviluppo storico, ed ha servito spesso a coadiuvarlo, spesso a dargli un indirizzo diverso da quello che avrebbe preso lasciato a se stesso, spesso ancora a traviarlo e falsarlo. Non sono più le antiche ed isolate meditazioni del Rinascimento sulla politica dei romani o dei greci, che poco o nulla influivano sull'amministrazione dei comuni o sulla politica dei principi: non sono più le innocenti utopie di ingegni, che dalla miseria politica presente cercano alzarsi nella atmosfera più pura della fantasia: ma nasce una vera e propria scienza del governo, che pretende al nome di filosofia della politica. Il pronto risorgere delle scienze sussidiarie non fa che accrescere il bisogno di dottrina politica: la storia interroga per suo conto i documenti del passato, l'economia politica analizza per lei le più profonde quistioni sociali, e così essa sorge ben presto in mezzo all'universale movimento scientifico, si mescola nei fatti quotidiani, si insegna dalle cattedre, attrae le ricerche speciali dei dotti insieme colle passioni poco intelligenti del volgo, crea di pianta costituzioni che si succedono le une alle altre. È impossibile che grandi

Digitized by Google

errori non si mescolino a grandi verità quando una nuova scienza deve formarsi in mezzo ad un gran fermento sociale, quando i suoi argomenti tranquilli devono spesso servire di arme quotidiana e individuale fra i partiti, quando si ha troppo interesse a turbare il sereno e tranquillo procedere della scienza. Ma non è meno vero, che col tempo le verità sormontano alla tempesta delle passioni: ed allora un insieme di cognizioni tratte dalla viva coscienza del popolo e dall'esame postumo ed imparziale degli avvenimenti è di un grande giovamento alla pratica giornaliera della politica e può risparmiare quelli inconvenienti che accumulandosi divengono germi di future rivoluzioni. In questo senso non è certamente da disprezzarsi, come alcuni fanno, la teoria dell'organamento del governo e delle libertà dei governati. Essa è altamente richiesta dalle circostanze storiche, in cui ci troviamo e quindi come rispondente ad un bisogno sociale, non può essere vana scienza e soprattutto facile come alcuni amano di credere. Mentre adunque il terzo periodo non conta ancora neppure un secolo di vita, la sua intelligenza, come le ricerche che vi si riferiscono, sono molto più malagevoli di quelle dei periodi precedenti. È necessario ricercarvi, dapprima il legame delle nuove istituzioni con quelle del passato, che esiste, sebbene spesso latente od orgogliosamente sconfessato e negato. Anche nel cervello del più ardente riformatore molte fibre vibrano ancora delle memorie e delle impressioni del passato e si riconnettono con quello: così il carattere delle razze e dei popoli non si smentirà mai e si rifletterà nella loro vita esterna qualunque sieno i loro sforzi per spezzare la tradizione. Deve esaminarsi in secondo luogo il reale progresso delle istituzioni, lo svolgimento naturale dei fatti. Anche nelle più strane aberrazioni della politica vi sono degli avvenimenti caratteristici, che segnano per così dire i termini della via, su cui cammina inconsapevole l'uomo: ma questi fatti non potrebbero determinarsi nel loro giusto valore se non si tenesse alcun conto delle anormalità della dottrina, della influenza delle classi pensanti sulle classi attive, della deviazione impressa ai fatti dalla scienza, vera o pretesa che sia. Più che l'intelligenza generale si sviluppa e più la libertà individuale interviene negli avvenimenti del mondo: e quindi la civiltà progrediente ha per effetto naturale di rendere più complicate le relazioni sociali e più difficile a decidersi l'opera di questa tela continua, in cui l'arbitrio umano si intreccia coll'opera della provvidenza.

Rivoluzione anglo-americana e francese.

Tenendo conto adunque di questo nuovo elemento d'interpretazione e non facendo servire la critica storica ai fini di un partito è impossibile non ridurre al loro giusto valore le esagerazioni che d'ambo i lati si scrissero delle due rivoluzioni, e le conseguenze che se ne dedussero in pratica. Riserbandomi a

Digitized by Google

giudicare nei capitoli seguenti le istituzioni, che nacquero da quei due grandi movimenti dello spirito umano, mi sia permesso accennare di voln sul merito generale di ambedne che esse non meritano tutto il bene e tutto il male che se ne disse. Grande fu senza dubbin e grandemente saggia la ribellione delle cnlnnie inglesi: ed il mondo non poteva avere spettacolo più degno e insegnamento più efficace di qnelln di un popoln ginvane e intelligente che si sceglie con conoscenza di causa un gnverno e crea uno stato così forte nella sua divisione. Nnn può esistere causa più giusta di quella delle classi nppresse che in Francia ruppero le loro catene e presero di forza nell'amministrazinne della cosa pubblica quel posto che non si vnleva loro concedere: ed è impossibile nnn esser grati agli immnrtali autori di una rivnluzione che si stese come fiamma purificatrice sulla circostante Europa. Ma non dnbbiamn disconnscere per questo che molti errori e molte colpe le accompagnaronn, e soprattutto che molti pregiudizi tenrici e pratici furono conservati dall'antico ed intrndntti nel nunvn. Le colpe e la loro responsabilità spariscono colle persone che le commisero: ma le conseguenze degli errori e dei pregiudizi rimangono e per disgrazia efficaci. Se vi sono persone, diceva Ampère, che dovrebbero rinnegare la nntte di San Bartolommeo, sono i cattolici: se vi sono persone che dovrebbero ripudiare il terrore, sono i repubblicani. Ai partigiani quindi della libertà spetta specialmente rilevare e combattere le disastrose conseguenze delle due rivnluzioni che pure infusero nuova vita nelle istitnzioni liberali e ne estesero l'usn nell'America e nell'Europa. E soprattutto è da riguardarsi come un assuidn pericolnso, l'opinione che le due rivoluzioni seguinn una nuova era di civiltà universale, quasi rinnunvamenti più che politici. È soprattntto alla rivoluzione francese che si ama dare una tinta religiosa, come essa fosse il punto di partenza di una nunva fede. Io non mi sarei fermato su questo punto, se con questo non si fosse voluto dai suoi ammiratori trasportare anche nella politica liberale una specie di dommatismo, e immobilizzare così certe idee e certe istituzioni. La storia dell'umanità conta ben più importanti rivnlgimenti e la stessa formula, in nnme della quale si insorse a Parigi, non era se non una nuova conquista di una vecchia idea, che nacque 18 secoli fa dalla vera grande rivoluzione universale, che fu il cristianesimo. L'esagerarne i principii fu sempre il modo di compromettere le più grandi cause: e la scienza deve respingere queste nocive idnlatrie prima di scendere alla critica dell'istitnzioni.

Sviluppo e carattere delle colonie inglesi.

La breve ma gloriosa storia degli attuali Stati-Uniti e la speciale fisionomia del loro governo non potrebbero intendersi senza conoscere le circostanze straordinarie in cui si trovarono fino dal loro principio le colonie inglesi che do-

Digitized by Google

veano fondarli. Le particolarità delle loro condizioni storiche, che furono così maestrevolmente svolte da Alexis de Tocqueville (1), si riferiscono a tre sommi capi, alla razza, a cui appartenevano gli emigrati che fondarono gli stati: alla condizione sociale, da cui la maggiore e la più operosa parte di essi esciva: e allo stato e postura delle terre da essi occupate. Si è già presentata l'occasione di giudicare in complesso il carattere distintivo della razza anglo sassone. La fortezza dei propositi, la tempra del carattere individuale, il sentimento germanico della indipendenza personale, la intelligenza delle istituzioni politiche e della libertà, la lunga abitudine ed educazione della vita pubblica, uno spirito pratico rivolto a grandi intraprese: sono queste le qualità che fecero fino dal secolo XIII la gloria e la fortuna della razza anglo-sassone. Non bisogna mai dimenticare questo fatto importante. Gli emigrati portarono seco la preziosa eredità di queste doti intellettuali e morali che dovevano lasciar poi una profonda impronta nei nuovi costumi politici, che un diverso organamento dei poteri introdusse fra loro. È questo un criterio che può spiegare molte contradizioni, giacchè sarebbe per esempio un errore giudicare degli effetti o delle circostanze concomitanti delle istituzioni americane senza tener conto di quanta parte dell'uomo vecchio è rimasta e vive ancora nell'uomo nuovo. Il primo emigrante inglese, che sbarcò sulle coste incolte d'America, portava con se l'esperienza, la dottrina e l'attività, le tre leve del mondo, come Crusoe approdando nudo all'isola deserta era già in condizione infinitamente superiore a quella dei selvaggi che vi scendevano armati dai loro canotti. Era impossibile che uno splendido successo fosse negato ai figli intraprendenti dell'Inghilterra e che ben presto essi non occupassero vaste estensioni di territorio cacciandosi dinanzi genti oziose e non costituite politicamente. La seconda condizione influì anche di più sulla indole speciale delle istituzioni americane. Fino dai loro primordii è da notarsi una grande ed importante differenza fra le colonie meridionali e le settentrionali. Le prime furono fondate in generale da avventurieri e da classi le meno intelligenti, e quindi nessuna nobile idea potè presiedere ai nuovi stabilimenti, e ben presto vi si introdusse la schiavitù, germe fatale di disunione alla futura repubblica. Importa invece moltissimo allo storico conoscere gli uomini, che fondarono le seconde. Ne'così detti stati della nuova Inghilterra si prepararono fin dal secolo XVII i concetti politici, che poi informarono le istituzioni di tutti gli stati confederati e di là esercitarono ed esercitano ancora la loro influenza

(1) Nel suo celebre libro « *De la démocratie en Amérique* » L'edizione, che cito, è quella del 1840, Parigi.

Digitized by Google

in tutto il mondo americano. I loro fondatori non appartenevano alle classi meno intelligenti della nazione inglese, non erano spinti in quelle regioni lontane da smania di straordinarii guadagni: lasciavano invece nel loro paese una sicura posizione e abitudini dilette, e venivano a cercare un luogo, dove potessero esser liberi di seguire il proprio culto e di dare sfogo alle proprie aspirazioni. Appartenevano tutti alla setta dei puritani ed il puritanismo, oppresso dalla religione officiale, doveva naturalmente confondere l'odio alla gerarchia religiosa persecutrice con quello alla gerarchia politica che divideva spesso le sue passioni e le prestava il suo braccio. Ardenti settari essi erano dunque non meno ardenti novatori: l'austerità religiosa della setta perseguitata si combinava nel loro cuore col vivo desiderio della libertà politica: e la forza delle convinzioni, l'onestà dei costumi armonizzavano a temperare i più robusti caratteri (1). L'influenza di questa combinazione fortunata si spiegò poi luminosamente nella rivoluzione e nei grandi uomini, che la diressero, ma anche prima della rivoluzione quella speciale circostanza dette alle istituzione municipali, che furono naturalmente le prime a formarsi, l'indole più estesamente democratica che era possibile. Il sentimento della perfetta eguaglianza esisteva già in quegli spiriti crucciati dagli arbitrii della aristocrazia ecclesiastica e laica della madre patria. Non son già, dice Tocqueville, i felici e i potenti che vanno in esilio e la miseria come la sventura sono le migliori garanzie d'eguaglianza fra gli uomini. Anche quei pochi signori, che in seguito emigrarono, dovettero piegarsi alla eguaglianza universale. Era impossibile che l'aristocrazia si stabilisse in quelle vergini regioni, dove un lavoro continuo doveva chiedere la vita ad una terra incolta: le mancava il suolo che è il sustrato dei suoi privilegi, ed anche senza di questo, lo spirito del nuovo popolo le sarebbe stato mortale nemico, tanto fresca era la memoria dei danni e dell'ingiurie sofferte al di là dell'atlantico. La necessaria eguaglianza adunque e il radicalismo puritano dei coloni furono gli elementi che dettero vita e forma ai nuovi comuni del settentrione. Prima di osservarne l'organamento non è vano il notare, come ad afforzare ed assicurare la primitiva eguaglianza concorresse potentemente la terza condizione, che dissi, la natura speciale del paese occupato. Differenze profonde di fortuna e di intelligenza non esistevano fra gli emigrati: l'idea della più perfetta eguaglianza gli accompagnava sul nuovo continente. L'aristocrazia bandita dal loro seno non vi poteva rivivere per circostanze posteriori. Le ragioni storiche, che sarebbero state necessarie a fondarla, uno stato di barbarie, di rozzezza sociale,

(1) Tocqueville. Op. cit. Cap. 2 e i 67-68.

Digitized by Google

la conquista, il ripartimento di terre già coltivate, il sovrapporsi di una razza vincitrice ad una vinta, non potevansi ripetere in questo caso. Bisognava a forza di continui sacrifizi domar prima la natura che gli uomini: l'amministrazione necessarie alla più piccola società si impiantava subito secondo regole conosciute e idee preconcette. Era quindi impossibile una aristocrazia di proprietarii come una di funzionari. Il pericolo che poteva nascere dal rapido aumento di popolazione era reso vano dall'immensità del territorio, che si offriva all'industria dei coloni, ed anche oggi che l'avanguardia dei dissodatori ha toccate le rive del Pacifico molto terreno rimane inoccupato, ed offre così per lungo tempo uno sfogo alla popolazione crescente ed una garanzia del mantenimento della eguaglianza sociale e della materiale prosperità. Finalmente non avveniva in America quello che nelle invasioni barbariche europee: non vi era sovrapposizione di una razza sull'altra e quindi non poteva discenderne una aristocrazia di vincitori. Le tribù indiane si ritiravano via via davanti alla civiltà invadente senza potere essere assorbite nè assimilate. Tutto dunque concorreva ad informare il governo di quella nuova società del più larghi principii di democrazia, che l'Europa avesse mai immaginati nelle sue aspirazioni. Fino dal secolo XVII si trovano riconosciuti e determinati dalle leggi della nuova Inghilterra tutti i principii allora fortemente controversi nella stessa Gran Brettagna, l'intervento del popolo nei pubblici affari, il voto libero delle imposizioni, la responsabilità dei pubblici funzionari, la libertà individuale, il giudizio per via di giurati. Il comune vi è già divenuto il centro operoso di grandi interessi politici ed economici, e quel che più preme di constatare, vi si vedono già quei segni caratteristici che il processo degli argomenti deciderà se debbansi chiamare vantaggi o danni delle democrazie autonome. Il comune del settentrione è completamente indipendente nelle sue attribuzioni ed ha fino dal 1650 una fisionomia conforme. I pubblici uffici numerosi e divisi fra molti funzionari eletti; la più gran parte dei poteri amministrativi concentrata nelle mani di un piccolo numero di *selectmen*, che si rinnuova tutti gli anni: gli uffizi tutti retribuiti, perchè anche il più povero cittadino possa consacrarvi il suo tempo senza sacrificare i propri interessi; ognuno obbligato sotto pena di un ammenda ad accettarli: il comune finalmente legato coi soli vincoli puramente necessarii alla stato, vende e compra, conviene ed è convenuto davanti ai tribunali, aggrava od alleggerisce il suo budget senza che se ne occupino autorità amministrative. Nel Connecticut specialmente il corpo elettorale si compone fino dalla origine di tutti quanti i cittadini, tutti gli agenti del potere esecutivo vi sono eletti, perfino il governatore dello stato; tutti i cittadini fino dall'età di sedici anni

Digitized by Google

sono obbligati al servizio militare, nominano i loro ufficiali e devono esser pronti ad ogni momento a marciare per la difesa del paese. Quello però che compie il quadro, si è il modo con cui il popolo concorre a dar vita a questo semplice meccanismo. Parrebbe che le tradizioni municipali della madre patria avessero dovuto introdurre nella elezione del corpo amministrante il sistema della rappresentanza. Si vede invece esclusa l'idea e la pratica della rappresentanza dal seno del municipio, essa è riserbata solo alla trattazione degli affari più vasti dello stato. Nel comune l'assemblea generale dei cittadini elegge i suoi funzionarii e li dirige in tutto quello, che non è esecuzione pura e semplice, fa le leggi, e tratta gli affari sulla pubblica piazza (1). Questo fenomeno che si verifica in tutti i municipii del settentrione, non è già più uno svolgimento naturale, ma un rovesciamento del principio su cui si basava l'amministrazione comunale della madre patria. Non siamo più in Inghilterra ma in Grecia e in Svizzera. L'abbandono della rappresentanza nel municipio è un fatto, in cui si trova il germe e la spiegazione della futura storia degli Stati Uniti. È chiaro il processo logico per cui le nuove istituzioni sono passate nel fatto. La primitiva eguaglianza dei patrimoni e delle menti portò con se l'idea del diritto di ognuno a governare: un popolo giovane e nuovo si tenne sicuro per sempre dalla corruzione dalla decadenza e dai pericoli della discordia. La valutazione di questo fatto, e dei suoi effetti è riserbato al secondo capitolo: solo era necessario constatare qui la sua genesi, che esercitò una grandissima influenza sugli istituti politici della confederazione. La monarchia intanto era la legge delle colonie ma la repubblica, per dirla con Tocqueville, era già tutta vivente nel comune. Non si creda però che prima della rivoluzione l'idea già forte della sovranità popolare avesse portati tutti i suoi frutti. In primo luogo l'ordinamento generale degli stati modellati tutti sulla costituzione inglese si apponeva ad una estesa applicazione dei principii, che si svolgevano nella cinta ristretta del comune. Tre sole erano infatti le colonie che si dicevano *patentate* e *incartate* ed erano molto indipendenti dalla corona (2), nella nomina dei suoi funzionarii e delle sue assemblee, mentre tutte le altre appartenenti alle due classi dei governi *provinciali* e *proprietarii* non avrebbero potuto uscire dalle angustie, in cui le poneva la nomina e la dipendenza dal governo centrale. In secondo luogo l'ordinamento comunale, che delineai era proprio particolarmente degli stati settentrionali: la vita municipale degli stati meridionali era molto meno attiva, l'assem-

(1) Tocqueville. Op. cit. I. 63. 96. 400.

(2) Massachussett, Rhode-Island, e Connecticut. V. Brougham. *Fil. Pol.* P. III. 385-386.

Digitized by Google

blea generale vi si radunava molto più raramente, il pubblico funzionario vi esercitava un potere molto più grande. Anche nella nuova Inghilterra non si era giunti all'ultima conseguenza di quell'idea che è il voto universale: la capacità vi esercitava tuttora una specie d'impero, e il diritto elettorale era subordinato anche in quei paesi alla condizione di un censo, sebbene molto più leggiero di quello che era richiesto nel mezzogiorno (1). La rivoluzione fu quella, che s'incaricò di svolgere le premesse del principio della sovranità popolare : il voto universale si sostituì al censo in tutto il territorio dell' unione e cominciò a far parte integrante del diritto pubblico americano. Fu questo un fatto notiamolo bene, eminentemente spontaneo e coerente al passato delle colonie ribelli. Il voto universale applicato alla rappresentanza degli stati e della federazione si riconnetteva storicamente al governo di piazza dei comuni settentrionali che avevano abbandonato la rappresentanza stessa. Nè la spontaneità del fatto può ritenersi violata da impazienze rivoluzionarie o da dommatismo scientifico. La storia non ha mai registrata una ribellione come più giusta nella sua origine così più moderata e più saggia nella sua condotta. Di più lo spirito eminentemente pratico degli americani e il profondo buon senso dei grandi uomini, che diressero il movimento e il riorganamento del governo, sono una garanzia sufficiente per credere che quel principio non fosse abbracciato alla leggiera. È impossibile argomentare così di un popolo e di uomini, che riconoscono volentieri di avere sbagliato, e rimediano con tanta poca superbia all'errore commesso come la Pensilvania e Franklin stesso che confessarono di essere stati trascinati ad una apparente logica conseguenza della sovranità popolare, alla costituzione di una camera unica e non esitarono un momento di cedere alla funesta esperienza e dividere in due camere il corpo legislativo. Bisogna invece concludere che esso rispondesse al momento storico e alle preesistenti condizioni sociali che furono accennate: e tanto è ciò vero che le alte classi già elevatesi si videro piegare dappertutto il capo alla nuova necessità ed anzi gli stati più aristocratici essere animati dallo spirito il più democratico di riforma. Così il *Maryland*, che era stato fondato da grandi signori, fu il primo ad introdurre nelle sue leggi il suffragio universale (2).

Rivoluzione francese. Perchè gli effetti ne furono differenti.

La rivoluzione Francese ha come dissi, questo di comune colla rivoluzione degli Stati-Uniti che anch'essa inaugurò nel continente della vecchia Europa il regno della democrazia, dissipò il fantasma di un diritto consegnato dal cielo

(1) Tocqueville. Op. cit. t. 87.

(2) Tocqueville. l. cit.

Digitized by Google

a poche famiglie di disporre di milioni d'uomini, diffuse intorno a se l'ardore della libertà. Le condizioni però storiche ed etnologiche del popolo che la pose in atto, erano ben differenti da quelle del popolo americano: perciò gli effetti della rivoluzione francese furono di gran lunga diversi. Non è tanto nella rivendicazione della libertà, quanto nell'esercizio e nella conservazione di essa che si misura la tempra morale di una nazione. Perchè essa arrivi a quel punto in cui la guerra e la morte sembrano preferibili all'onta e al danno della servitù, è necessaria una decisa volontà, ma questa esaltazione dello spirito non basta a mantenere le libertà acquistate. È inoltre necessaria la tranquilla intelligenza e soprattutto quella virtù morale, quella fermezza di carattere, che nessuna costituzione politica può metter mai dove non sono, e che suppongono un lungo tirocinio anteriore, una solida preparazione. Le costituzioni si improvvisano ma non si improvvisano gli uomini: e gli uomini fino dai principii della rivoluzione mancarono alla Francia: non le alte intelligenze, ma quei forti caratteri, perseveranti, modesti, disinteressati, equi, formati in una sana atmosfera morale, come si ammirano nella ribellione delle colonie inglesi. Le fasi continue della sua costituzione, la febbrile incertezza dei suoi principii politici non hanno la loro ragione ultima se non nel carattere debole proprio della razza e della nazione, nella morale rilasciata e snervata di coloro, che nei vari periodi concorsero all'amministrazione della pubblica cosa. Senza dubbio la colpa maggiore di un tal fatto ricade sulla immoralità dell'antico regime. L'odio profondo, che prova contro il dispotismo chiunque ami e rispetti la umanità ha la sua principale ragione nell'influsso disorganizzatore che esso opera sulla tempra d'animo degli individui su cui si aggrava. Se così non fosse sarebbe cosa facile spezzare le catene di un popolo, e rendergli la signoria di se medesimo: ma il male è che esso non esce dal suo carcere come vi era entrato: l'aria, che vi si respira, è fatale per i caratteri, e non solo snerva le masse gettandole nell'ozio e nei piaceri, ma ne corrompe la coscienza, ne falsa i concetti, gli rende incapaci di elevati sentimenti, fa loro confondere coll'odio all'assolutismo l'odio di principii e di cose altamente rispettabili, le condanna alla incapacità ed alla presunzione. È questo il doloroso spettacolo che presenta ogni popolo uscito di sotto ad un lungo corruttore assolutismo. I cittadini degli Stati-Uniti avevano delle forti ragioni di lagnanza contro la madre patria, ma già educati ad un sistema di libertà, ad un'austera morale vollero riacquistare la indipendenza e seppero mantenerla. I Francesi vissuti nell'odio del potere, viziati dall'aria di corruzione che dai costumi della corte si estendeva ai costumi della intera società, disgustati di una sincera fede religiosa dal brutto spettacolo dell'alleanza della chiesa

Digitized by Google

col dispotismo, imbevuti della sterile e negativa filosofia del secolo XVIII, educati ai più strani sofismi politici, non poterono elevarsi ad una alta intelligenza della libertà, e non seppero basarla sopra solidi fondamenti. Un secondo motivo della debolezza delle istituzioni politiche sorte dalla rivoluzione francese si ha appunto nella sua universalità. Essa come osservò un nostro pubblicista distinto (1), fu intaccata da un peccato originale, quello di aver fabbricato sulla fragile base delle teorie filosofiche. I suoi autori erano da queste preparati al concetto, che la nazione francese dovesse inaugurare un nuovo diritto, fosse predestinata a recare una nuova religione all'umanità: e nulla vi poteva essere di più dannoso alla vitalità dell'opera della rivoluzione. È vero che essi dopo l'ebbrezza della vittoria non si trovarono davanti nè tradizioni politiche, nè diritti consacrati dal tempo: ma gli ammaestramenti della storia rimanevano pur sempre ed efficaci e recenti. Due grandi rivoluzioni avevano preceduto la francese, la inglese del 1688, e la americana di un secolo dopo. Ma nell'ardore di una grande impresa le nazioni come gli individui sono portati naturalmente ad esagerarne la importanza, soprattutto quando le une e gli altri passano all'azione da un lungo torpore. Gli uomini della rivoluzione si credettero chiamati a ben più alto ufficio di quello compito dalla Convenzione del Regno unito o dal Congresso americano: non mirarono a rivendicare solamente le antiche libertà, ma ruppero col passato o mirarono ad una propaganda politica: il che distrasse gli animi dallo studio delle istituzioni precedenti o contemporanee, e gli riempì di una presunzione pericolosa. Le idee, che animarono gli atti delle prime assemblee francesi, sono senza dubbio una luminosa esplicazione della coscienza popolare moderna, il fondamento delle nostre costituzioni: ma la sbaglierebbe molto chi credesse che esse trovassero la migliore attuazione nel paese, che insorse per il primo in nome di esse. Queste idee esistevano già in germe nella società europea ed è indifferente che esse trovassero in un luogo piuttostochè in un altro la loro proclamazione: esse scoppiarono ad un tratto come tutte le grandi rivoluzioni preparate da lungo tempo, come per esempio la gloriosa agitazione dei comuni. Senza dubbio la lingua, il genio e sopra tutto le armi francesi servirono moltissimo ad estendere quelle idee ai circostanti paesi d'Europa ma anche in essi si era già lentamente preparata la esplosione del movimento liberale e rappresentativo e alcuni fecero dipoi molto più della Francia per la determinazione e il savio organamento delle libertà politiche. Idee generali, vaghe non bastano a fondare degli istituti politici e soprattutto a fare buone leggi speciali come

(1) C. Boncompagni. Introduzione al *Corso di Diritto costituzionale di* P. Rossi.

Digitized by Google

sarebbero le leggi elettorali, per cui sono necessarie cognizioni minute, ricerche indipendenti da ogni spirito preconcetto di partito. Ora è proprio delle idee, per usare una frase di Cherbuliez, di non tener nessun conto degli interessi individuali e presenti: altere della loro origine metafisica vanno diritto al loro scopo a traverso le creazioni del passato e calpestando con superbo sprezzo gli ostacoli (1). Ma il male si è che così facendo o non raggiungono lo scopo o non fanno opera duratura. Da qui la differenza grande che passa fra la rivoluzione di Francia e quelle che emanciparono i cantoni svizzeri dall'Austria, i Paesi-Bassi dalla Spagna, gli Stati uniti dalla madre patria, tutte le quali furono ispirate da una grande idea ma non le sacrificarono interessi generali ed imprescindibili. Dico tutto ciò perchè bisogna porre attenzione, specialmente in Italia dove l'influenza francese, benchè orgogliosamente negata, è anche su quelli che la negano potentissima, nello sceverare dai principii incontrastabili della rivoluzione francese le conseguenze che essa ne trasse e le forme politiche che ne nacquero. In questo specialmente una imitazione servile ci ha già nociuto e ci procurerà ancora altri danni, se persistiamo nella cieca ammirazione dei nostri vicini. Ridurre tutto al suo giusto valore è una cosa indispensabile prima di accingersi a qualunque ricerca. La rivoluzione francese è ancora troppo vicina a noi perchè sia facile al più, apprezzarla dal suo vero punto di vista: ed uno dei più grandi pericoli, che corre la scienza politica odierna o che fa spesso la sua vanità, dipende da una sconveniente appreziazione di questo così variato periodo storico.

Il diritto elettorale nell'Assemblea Costituente.

Se l'Assemblea Costituente fu felice nelle sue riforme civili, altrettanto non può dirsi delle sue riforme politiche. Alcuni dei suoi membri appartenevano ad una scuola razionale, ispirata da I. I. Rousseau, altri ad una scuola storica inaugurata da Montesquieu; ed un gruppo rispettabile che aveva a capi Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse, mirava a modellare la nuova costituzione su quella inglese, ma anche essi avevano studiato il suo meccanismo in Montesquieu ed in Delolme. La maggior parte però o pretendeva alla originalità come Sieyès, o era pronta a piegarsi ad ogni vento della pubblica opinione. Non fa quindi meraviglia la inesperienza politica, che si manifestò nelle prime discussioni sulle questioni capitali del governo rappresentativo, sulla dualità dell'assemblea, sull'organamento del potere esecutivo, sulla nomina e responsabilità dei ministri del Re, sul diritto regio di dissoluzione, sul veto, sulla iniziativa, sul diritto di elezione e di eleggibilità. Dopo che fu stabilita la unicità del corpo legislativo, il pro-

(1) Cherbuliez. *Théorie des garanties const.* I. 101-102.

Digitized by Google

getto del primo comitato di costituzione venne a fare le seguenti proposte. La Francia dovova esser divisa in distretti elettorali di 150 mila abitanti, ognuno dei quali avrebbe nominato tre deputati. La elezione però non era diretta ma a doppio grado: ne era incaricato un colleggio di 750 elettori scelti dallo assembleo primario: il diritto elettorale era per gli elettori di primo grado legato alla condizione del pagamento di una contribuzione eguale al prezzo di tre giornate di lavoro, per quelli di secondo grado di 10 giornate, e finalmente la eleggibilità era accordata solo a chi possedesse un marco d'argento, equivalente a circa 50 franchi. Il secondo comitato poco cambiò al primo progetto, sebbene l'opinione pubblica sempre più progrediente nelle idee radicali si scagliasse contro le restrizioni imposte da esso. Fu tanto anzi la sua pressione specialmente dopo la decisa preponderanza del club dei Giacobini, che il comitato di revisione dovette proporre l'abolizione del censo di eleggibilità, del decreto, come dicevasi, liberticida, che avrebbe chiuso le porte dell'assemblea a Rousseau od anche a Gesù Cristo: proponendo però in compenso che il censo di elettorato si elevasse a 40 giornate di lavoro. Dopo lunghe discussioni l'assemblea decise, quando le elezioni erano già cominciate dappertutto, che nel 1793 il marco d'argento sarebbe soppresso, e che per divenire elettore nelle città di seimila anime e al di sopra bisognerebbe essere proprietario od usufruttuario di un fondo valutato ad una rendita di 200 giornate di lavoro, oppure locatario di una casa valutata a 150 giornate. Nelle città e borghi al di sotto di quella cifra il censo scendeva a 150, e 100 giornate. Nelle campagne finalmente bastava per avere il diritto del voto che l'agricoltore fosse affittaiuolo di un fondo valutato a 400 giornate (1). Quando nel settembre 1792 si riuniva la Convenzione Nazionale non solo la scuola costituzionale di Mounier era già morta, ma la monarchia era sparita e la rivoluzione colle sue teorie esclusive ed assolute faceva cammino ogni giorno. Tanto la costituzione girondina, quanto la costituzione della Montagna ebbero per scopo ultimo la conciliazione della teoria della sovranità popolare col sistema rappresentativo. L'una, era ispirata da amore di libertà, come i suoi autori, ma inesplicabile e complicatissima nei diversi congegni che esigeva quel tentativo; l'altra era forse meno grandiosa ma più logica e più praticabile. Sebbene la prima non fosse compita e perisse coi Girondini, e la seconda non venisse mai applicata, pure sarà utile notare come i diversi

Proposte nella Convenzione Nazionale.

(1) Per evitare le continue citazioni dirò qui una volta per sempre che ho attinto tutte le notizie positive dall'opera notevole che è in corso di stampa, di Duvergier de Hauranne (*Histoire du gouvernement parlementaire en France 1814-1848*. Paris 1857-1866) e che vi ho pure trovato una guida imparziale ed illuminata nel giudizio generale delle istituzioni francesi.

Digitized by Google

comitati considerassero la questione della elezione politica. Il comitato della Gironda proponeva si affidasse il potere legislativo ad una assemblea unica, i cui membri ripartiti fra i diversi dipartimenti dovessero essere eletti immediatamento nelle assemblee primarie da tutti i cittadini di 21 anno e da un anno residenti sul territorio francese. Ogni elezione, giacchè tutti i poteri emanavano dalla nomina delle assemblee primarie, si faceva con due scrutinii, l'uno solamente preparatorio, che serviva a formare una lista di presentazione, l'altro aperto su questa lista e definitivo. Condorcet, il pubblicista ufficiale del partito, difedendo il progetto del comitato faceva osservare come nessun dubbio potesse sorgere circa al diritto di ogni cittadino giunto all'età maggiore di portare il suo voto alle urne elettorali: nè bastava che il voto fosse universale, bisognava che fosse diretto. Condorcet per dire il vero era di parere che anche le donne dovessero essere onorate del suffragio alla pari degli uomini ma il comitato aveva passato tutto ciò sotto silenzio per timore che la conseguenza del principio non nuocesse al principio medesimo. Il comitato di salute pubblica risparmiando in tutto il meccanismo della elezione le ruote ed i congegni inapplicabili del progetto Girondino, fu molto semplice anche riguardo alla elezione politica. Il suo ideale sarebbe stato per dire il vero l'idea di Saint-Just, lo scrutinio unico consistente nel far porre ad ogni elettore un solo nome nel bullettino, e proclamar quindi rappresentanti quelli che avesser raggiunto il maggior numero dei voti: ma dovette rinunziarvi e propose una assemblea unica permanente che si rinnuovasse ogni anno in totalità e venisse eletta da collegii elettorali, ciascuno dei quali doveva comporsi di 50 mila abitanti e nominare direttamente un deputato. Questi *rappresentanti* nominati dalle assemblee primarie si distinguevano dai *mandatarii* ossia dagli officiali eletti dall'assemblee elettorali. L'assemblea poi nella discussione ridusse a 40 mila la cifra dei componenti un collegio e insieme ad altri emendamenti respinse con molto senno quello che tendeva a stabilire sull'esempio della Costituente l'obbligo di eleggere i deputati nel seno del collegio, per evitare, dicevasi, l'aristocrazia delle riputazioni.

Proposte della Commissione degli Undici.

Era necessario che la convenzione divenisse arbitra della vita dei cittadini, che il terrore passasse sulla Francia, perchè si tornasse alla moderazione delle idee politiche e si pensasse a riformare la costituzione del 1793. La commissione degli undici incaricata di proporre le leggi addizionali e correzionali, senza abbandonare le vecchie idee della Costituente sulla divisione assoluta dei poteri evitava però molti errori, poneva a capo del governo due camere elettive con un direttorio di cinque membri eletto dal corpo legislativo. Dopo aver preso

Digitized by Google

molte precauzioni contro i mali esperimentati e specialmente contro la tirannia delle assemblee si decideva per il voto diretto, che il relatore credeva esprimesse meglio il voto reale del popolo senza dissimularsi che il voto diretto ed il suffragio universale si conciliavano difficilmente. Respingeva finalmente lo sminuzzamento territoriale e preferiva far votare gli elettori per tutti i rappresentanti di uno stesso dipartimento. Nella discussione le idee sane sulla rappresentanza riapparvero nella confutazione fatta da molti del suffragio universale assoluto. È da notarsi però una strana proposizione fatta da uno dei rari montagnardi, che rimanevano ancora nella convenzione. Dubois-Crancé a fine di cancellare ogni distinzione fra il povero ed il ricco propose si costituisse una contribuzione civica di una giornata di lavoro, puramente volontaria e che conferisse ai paganti il diritto di cittadino. Ma quello che vi è di più strano, si è che la proposizione da prima respinta sul riflesso che valeva lo stesso che il pagamento di un biglietto d'ingresso allo spettacolo, fu poi accolta quando si votò il titolo delle contribuzioni dirette: si accordò infatti ad ogni individuo omesso nel registro di queste il diritto di farvisi iscrivere per una contribuzione personale eguale al valore di tre giornate di lavoro. Così tutti meno i servitori e i mendicanti ebbero il diritto del voto. È vero che alla condizione delle tre giornate di lavoro la commissione aveva aggiunto l'altra del sapere leggere e scrivere, e d'avere imparato un'arte meccanica: ma la sua applicazione fu prorogata fino al 1804 perchè impraticabile. La discussione fu lunga e viva sull'argomento del voto diretto, a cui si appose il voto a due gradi. Al desiderio di evitare un soverchio frazionamento dei collegi elettorali fu sacrificato il voto diretto, e l'assemblea decise che in ogni dipartimento vi sarebbe una assemblea elettorale, eletta dalle assemblee primarie in ragione di un elettore per 200 cittadini iscritti sulle liste comunali e che di più per essere nominato elettore fosse necessaria l'età di 25 anni ed il possesso a titolo di proprietà o d'affitto di una rendita determinata.

La rappresentanza nella costituzione dell'anno VIII e nel SC. dell'anno X

Ai colpi di stato del 18 fruttidoro e del 22 floreale succedeva quello del 18 brumaio, data funesta nella storia delle libere istituzioni. Non era solo la morte della costituzione dell'anno III ma era quella del governo rappresentativo, a cui succedeva il governo militare, il più antipatico allo spirito della moderna civiltà. Il bisogno di riposo da tante scosse politiche e le colpe stesse dei poteri nazionali lasciavano aggravarsi sulla Francia quella spada, di cui per un momento Seyés pretese esser la testa. Ma non si dimentichi che soprattutto l'assolutismo dei Consigli e del Direttorio avevan fatto nascere nell'animo dei francesi il sentimento della stanchezza e della necessità di una dittatura. Quando una dittatura

Digitized by Google

ba da esservi, val meglio quella di un uomo che quella di un assemblea o di un comitato, ed aveva pur troppo ragione il generale Bonaparte, quando alla parola costituzione pronunziata da un membro del Consiglio degli anziani rispondeva « La costituzione! voi l'avete violata il 18 fruttidoro, l'avete violata il 22 floreale, l'avete violata il 30 pratile! La costituzione! essa fu invocata da tutte le fazioni e violata da tutte ». Insieme colle istituzioni parlamentari dovevano naturalmente cadere i passati sistemi elettorali. È noto come la costituzione dell'anno VIII non fu che una informe riaccomodatura di un elaborato progetto di Sieyés. In questo progetto tutto ciò, che una mente invanita della sua fecondità può inventare, era stranamente ammassato, e rimane ad esempio della impotenza dell'ingegno umano, quando vuole astrarre dalle condizioni della società e pretende rimediarvi colla complicazione dei congegni e dei meccanismi. La libertà era assente da quel progetto nè Bonaparte, che doveva approvarlo, era uomo da insistere perchè vi fosse richiamata. Se però l'organismo del governo e la parte fatta alla suprema autorità fu causa di controversie e di dispute fra i due arbitri della Francia, l'organamento dei collegi elettorali fu accettato con poche modificazioni da Bonaparte: segno evidente che un tale organamento non poteva fargli paura. Ai due sistemi del voto a doppio grado e del voto diretto Sieyés rinunziò come troppo volgari, e dalla formula astratta che in uno Stato bene costituito « la fiducia deve venire dal basso e l'autorità dall'alto » trasse il suo mostruoso sistema elettorale. Dopo aver divisa la Francia secondo il suo antico progetto del 1790 in grandi comuni di 36 a 40 leghe quadrate chiamava tutti i cittadini di ogni comune a nominare fra quelli, che giudicava degni di fiducia, un decimo del loro numero: collo stesso sistema gl'iscritti su queste liste comunali formavano la lista dipartimentale e gl'iscritti in questa finalmente la lista nazionale. Da queste liste di fiducia o di notabilità dovevano esser tratti tutti i poteri nazionali, e dalle comunali i funzionarii di circondario: dalle dipartimentali i funzionarii di dipartimento; dalle nazionali tutti gli alti funzionarii, fra cui i membri del corpo legislativo, del tribunato, del governo, del consiglio di stato, e ministri. Stabiliti così gli eleggibili il progetto risolveva semplicissimamente colla seconda parte della formula la quistione della elezione. La scelta dei funzionarii comunali era data a quelli di dipartimento, la scelta di quelli di dipartimento ai nazionali e quanto a questi ultimi quelli dell'ordine legislativo erano scelti dal collegio dei Conservatori o dal Senato, quelli dell'ordine esecutivo mediatamente o immediatamente dal capo del governo. Quello che finalmente è da notarsi si è che una volta iscritto sulle liste un cittadino non poteva esser radiato che dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

Digitized by Google

Questo sistema elettorale della costituzione dell'anno VIII era sostituito da un altro non meno contrario alla pubbliche libertà, quando Bonaparte dopo essere stato eletto console a vita portava in essa delle sostanziali modificazioni. Egli aveva ragione di rigettare il sistema delle notabilità, frutto di così lunghe meditazioni di Sieyés sul sifiesso che « ciò che lusinga il popolo è l'uso sensibile e reale della sua sovranità ». « Onde il popolo » aggiungeva « si affezioni alle istituzioni, bisogna dargli una parte maggiore nelle elezioni: e ciò si può fare senza pericolo col mezzo di corpi intermediarii stabiliti sulla base della uguaglianza, e riattaccando nel tempo stesso le grandi autorità al popolo, il popolo alle grandi autorità ». Ma queste riflessioni giustissime erano stranamente dimenticate nel progetto del Console. In esso le assemblee primarie di cantone nominavano 1.° dei collegi elettorali di circondario a ragione di un elettore per 500 abitanti ma che non potevano essere al di sopra di 200 membri nè al di sotto di 120: 2.° dei collegi di dipartimento a ragione di un elettore per 1000 abitanti ma che non potevano oltrepassare i 300 o esser di meno di 200, e necessarismente presi fra i 600 più tassati del dipartimento. I membri di questi collegi erano nominati a vita e il primo console poteva aggiungere 10 notabili ai consigli di circondario e 20 ai consigli di dipartimento: aveva inoltre il diritto di scioglierli. Ambedue i collegi infine nominavano due candidati per la formazione della lista generale sulla quale dovevano essere scelti i membri del Corpo Legislativo: scelta che rimaneva al senato. Parve ad alcuni consiglieri di stato, antichi membri delle assemblee rivoluzionarie, che la concessione dei collegi elettorali fosse molto pericolosa: il primo console si affrettò a disingannarli, dimostrando come nominati a vita e soggetti a dissoluzione non fossero molto temibili. « Bisogna aspettarne la prova, disse; se sono ben composti e animati da un buono spirito si manterranno: in caso contrario vi si provvederà in altro modo. Sono io il potere costituente » — Così col Senatusconsulto del Termidoro anno X spariva ogni traccia di rappresentanza, e tutti i grandi avvenimenti, che si svolsero da questo tempo fino alla caduta dell'Impero, non possono nulla interessare, se non per il grande insegnamento che ne risulta: che cioè alla rappresentanza ed al suo organismo sono strettamente legate le libertà popolari, e che fu sempre interesse di tutti i despoti o sopprimere la prima o corrompere il secondo.

Le premesse della Restaurazione e l'Atto addizionale

La situazione della casa di Borbone restaurata era equivoca: essa, come dice Montlosier, non poteva entrare troppo avanti nella rivoluzione senza abbassarsi, nè restare fuori senza perdersi. Si aveva un bell'ottriare la carta e datarla dal diciannovesimo anno di Luigi XVIII sfidando così la memoria del passato: ma

Digitized by Google

il sistema rappresentativo era già abbastanza radicato nelle abitudini della nazione come il desiderio della libertà era già troppo forte nel suo cuore perchè si osasse ritornare agli antichi Stati Generali. Il progetto di costituzione però risentiva l'influenza del partito realista, che nulla aveva imparato dalla storia degli ultimi anni. Tutta la scienza politica di quel partito si riassumeva nelle dottrine di De Maistre e Bonald, che insegnava tutti i danni, che affliggono i popoli, procedere dalle costituzioni scritte. Nel determinare l'organamento della Camera dei Deputati il progetto dell'abate di Montesquiou portava, che il re avrebbe scelti i deputati sopra una doppia lista presentata dai collegi elettorali di dipartimento. Questo assurdo sistema, che rassomigliava a quello imperiale colla sola differenza che il re vi era sostituito al senato, non fu nemmeno messo ai voti nel seno della commissione eletta dal re dopo la famosa dichiarazione del 2 maggio 1814: ed i commissarii si limitarono a stabilire che la Camera dei deputati sarebbe stata eletta da collegi elettorali, il cui organamento sarebbe stato determinato da leggi speciali, sebbene molti modi di nomina venissero proposti e difesi. Il censo dell'elettorato però fu fissato uniformemente a 300 franchi, quello di eligibilità a 1000: ed a mala pena si ottenne dai proponenti che alla contribuzione fondiaria si sostituisse la qualifica di contribuzione « diretta » comprendendo così nel censo anche la tassa personale e mobiliare: senza che però nessuno pensasse alle patenti. Il ritorno di Napoleone dall'Elba ebbe luogo prima che una legge elettorale fosse discussa ed approvata in Parlamento, ed alla vigilia di quel fatto il presidente Lainé prometteva da parte del re molte leggi per la sessione, fra cui « una legge di elezioni, che senza cessare di riguardare la proprietà fondiaria come la condizione principale della rappresentanza ammettesse come rappresentanti necessarii i deputati nominati dalla università e del commercio ». È gran quistione che divise i contemporanei e divide oggi gli storici, se Napoleone volesse ritornando dare alla Francia la libertà non potendole dare la pace. Comunque sia, grande era la forza della libertà se sbarcando a Cannes egli avea dovuto prometterla; ed egli stesso si accorgeva come l'ambiente del 1815 fosse diverso da quello del 1800. Per spiegare la resistenza e la energia morale, che trovava d'intorno a lui, soleva dire che i Borboni avevan guastata la Francia. L'*atto addizionale*, se si prescinda dalle quistioni di forma, non era che la carta del 1814 in certi punti felicemente corretta, peggiorata in altre. La Camera dei Deputati cresciuta in numero, si rinnovava integralmente ogni cinque anni invece di rinnovarsi tutti gli anni per un quinto. L'età per esservi ammessi era portata da 40 a 25 anni. In tutto ciò ed in molti altri punti come in quelli articoli che riguardavano la garanzia delle li-

Digitized by Google

bertà, vi era un effettivo miglioramento. Dove la carta era stata peggiorata, si era nel ristabilimento della indennità parlamentare decretata dall'assemblea costituente e nel sistema elettorale. La carta almeno non avea nulla compromesso collo stabilire che l'organamento dei collegi elettorali sarebbe stato determinato dalla legge. Il capitolo invece dell'*atto addizionale* « sui collegi elettorali e sul modo di elezione » richiamava in vita i collegi dell'anno X che anche in quei tempi di dispotismo erano stati vivamente criticati. Questa disposizione era un inconcepibile controsenso: quei collegi destinati alla presentazione di una lista di notabili, su cui il senato sceglieva sempre secondo la intenzione dell'Imperatore, e nominati più dai prefetti che dalle assemblee primarie non potevano adoprarsi ad una vera e propria elezione, quando i loro membri cessavano di essere una specie di funzionarii imperiali per assumere un'alto ufficio politico. L'*atto addizionale* inoltre nel determinare il censo di elettorato e di eleggibilità partiva dal principio, che il solo propietario fondiario ha diritto di essere elettore ed eleggibile. Era questa pure l'idea da cui partiva Constant il quale benchè sia l'uomo che più d'ogni altro ha fatta la educazione politica della Francia e non approvasse molte disposizioni dell'*atto* anzi fosse partigiano dichiarato della elezione diretta, del rinnovamento integrale e della gratuità delle funzioni legislative, pure era quello che aveva ispirati tutti i lavori della commissione. È vero che l'*atto* sembrava scostarsi da quel principio, quando accordava una rappresentanza speciale all'industria: ma Constant faceva osservare che l'eccezione poteva ammettersi, solo, perchè il numero dei deputati industriali non sorpassava il ventisettesimo del numero totale dei deputati. I collegi di dipartimento infatti erano chiamati a nominare direttamente 238 deputati, i collegi di circondario a nominarne uno per circondario, in tutti 368: mentre per la nomina dei deputati industriali la Francia era divisa in tredici grandi circondarii, che sulla presentazione delle Camere di commercio e delle camere consultive delle manifatture sceglieva 23 deputati, di cui undici negozianti, armatori, o banchieri e 12 manifatturieri o fabbricanti. Tutti questi gravi difetti della nuova costituzione la resero impopolare ed odiosa non appena pubblicata: ed a testimoniare il nuovo spirito, che animava la Francia, gli antichi collegi, i docili strumenti del dispotismo per tanti anni, chiamati alle nuove elezioni nominarono o persone affezionate alla moderata libertà o giovani associati al movimento liberale del 1814; e gl'indirizzi dei collegi elettorali all'Imperatore si distinsero per l'arditezza, con cui domandavano ulteriori garanzie di libertà. La Camera dei rappresentanti mostrò fin dal principio delle sue sedute velleità di resistenza, e mentre i destini del paese si decidevano nel Belgio, intese aspettando gli eventi a creare istitu-

Digitized by Google

zioni abbastanza forti per sopravvivere all'Imperatore se soccombeva, per contenerlo se tornava vittorioso — Dopo la sconfitta di Waterloo una commissione di nove membri era incaricata dalla Camera dei rappresentanti di preparare un nuovo progetto di costituzione.

Le costituzioni alla francese in Italia.

Mentre tali avvenimenti si succedevano in Francia, da un lato il movimento che essa aveva impresso in tutta l'Europa colla dichiarazione dei grandi principii della rivoluzione, dall'altro l'invasione e le vittorie degli eserciti napoleonici, ambedue questi fatti, sebbene riescissero a sentimenti diversi, servivano mirabilmente a destare nei popoli i più fiacchi il desiderio ardente di libertà. Era naturale però che le lunghe e numerose costituzioni, che le armi francesi si lasciarono dietro nei paesi conquistati, dovessero essere modellate sulla forma di quella della repubblica madre e seguire le sue vicende. Così avvenne in Italia. Una sola parte di essa, la Sicilia, possedeva tradizioni gloriose di un sistema rappresentativo: il continente era già da lunghissimo tempo disabituato alla libertà, le sue memorie si restringevano alla storia delle repubbliche e quindi doveva accettare senza discuterle e senza comprenderle le forme costituzionali che gli venivano di Francia. Il medesimo sistema elettorale si riscontra presso a poco in tutte le costituzioni repubblicane dettate sotto la protezione del generale Bonaparte, come esse riposano sullo stesso concetto generatore e lo esprimono quasi tutte con le medesime parole. La costituzione della Repubblica Cispadana proclamata il 27 marzo 1797, ma che non ebbe se non una breve durata perchè poco dopo le provincie, che ne formavano parte, furono aggregate alla Repubblica Cisalpina, in luogo di due gradi di elezione ne stabilisce tre. In fatti i comizii primarii, composti di tutti i cittadini domiciliati in una stessa sezione vi nominano tanti decurioni quante sono le diecine dei cittadini assenti o presenti che han diritto di voto: ed alla loro volta i comizi decurionali nominano per ogni diecina di decurioni un elettore ed i comizi elettorali il corpo legislativo composto delle due assemblee dei trenta e dei sessanta oltre agli altri pubblici ufficiali. L'età richiesta per essere elettore è fissata a 25 anni compiti ed il censo d'elettorato è soggetto nelle città e castelli, che superano i 6000 abitanti alla condizione di esser proprietario e usufruttuario di un fondo valutato dell'annua rendita eguale al valore di 200 giornate di lavoro oppure conduttore o di un fondo rurale della stessa rendita o di una casa valutata dell'annua rendita di 150 giornata di lavoro: nelle città e castelli al di sotto di 6000 abitanti alla condizione di esser proprietario od usufruttuario di un fondo rurale o di una casa della rendita di 100 giornate: nelle campagne finalmente alla proprietà e all'usufrutto di un fondo dell'annua rendita di 150 giornate o all'essere

Digitized by Google

affittuario o colono di beni valutati alla rendita di 200 giornate di lavoro (1). Le due costituzioni della Repubblica Cisalpina, proclamata l'una nei 9 luglio 1797, e l'altra, che non è se non una modificazione della prima, il 2 novembre 1798, dopo avere anch'esse affidato il potere legislativo a due consigli, corrispondenti a quelli della costituzione francese del 1795, stabiliscono due, non più tre, gradi di elezione. Le assemblee primarie composte di tutti i cittadini attivi d'età maggiore di ogni distretto nominavano in ragione di ogni duecento cittadini presenti od assenti un elettore: le assemblee elettorali nominavano alla lor volta i membri del corpo legislativo. Nella seconda costituzione vi è la sola differenza che gli elettori sono scelti in ragione di ogni 400 cittadini attivi. Del resto ambedue convengono nel censo di elettorato, che è quasi conforme a quello che si è veduto determinato dalla costituzione Cispadana (2): e convengono pure nell'escludere dai ruoli dei cittadini attivi, oltre agli indegni per condanna o fallimento, i mendicanti, i servitori, e quelli che non sanno leggere nè scrivere, nè esercitare una professione meccanica o l'agricoltura. Anche la costituzione della Repubblica Ligure dell'anno 1797 ha i suoi Comizi primarii ed elettorali: ma nella formazione di questi ultimi si allontana un poco dalle disposizioni delle costituzioni precedenti determinando negli art. 47 e 48 che ogni comizio primario debba nominare gli elettori in ragione di uno per ogni 30 cittadini e che per essere nominato elettore basti avere compita l'età di 25 anni e non vivere unicamente di una mercede giornaliera. La costituzione poi della Repubblica Romana del 1798 non fa che copiare esattamente le disposizioni della Repubblica Cisalpina concernenti il diritto elettorale e la formazione dei comizii. Quella della Repubblica Partenopea dell'anno seguente si allontana più di tutte le altre dalla imitazione francese ed è notevole per il rapporto del comitato di legislazione che la precede ed è opera di Mario Pagano. In quel rapporto i danni possibili di un cattivo organamento del sistema elettorale sono rilevati, ma si cerca di rimediarvi non già col restringere i diritti del cittadino attivo, il che non permetteva lo spirito dei tempi ma col prescrivere delle norme alla eleggibilità. « L'eguaglianza politica, vi si legge, non deve far sì che venga promosso all'esercizio delle pubbliche funzioni colui che non ha l'ingegno per adempierle. Il diritto passivo di ogni cittadino è secondo la nostra veduta ipotetico, vale a dire che ogni cittadino, posto che divenga abile, acquista il diritto alle pubbliche cariche. Un tal diritto si risolve nella facoltà di acquistare il diritto

(1) Costit. della Repub. Cispadana, art. 30-65. V. *Raccolta di Costituzioni Italiane*, Torino 1832.
(2) I. Costituzione Cisalpina art. 19-43. II. Costit. art. 15-42.

Digitized by Google

di eleggibilità.... Il diritto di eleggere può essere più esteso di quello di essere eletto richiedendosi minore ingegno per discernere l'ingegno altrui che per amministrare la repubblica. Per la qual cosa abbiamo individuate un poco più esattamente le qualità e l'educazione del cittadino eliggibile affidandone ai censori l'ispezione e la cura. Primieramente portiamo opinione che qualsiasi cittadino non possa esercitare il diritto di eleggere, se non abbia servito almeno nella milizia sedentanea. La libertà non si conquista che col ferro e non si mentiene che col coraggio. Conviene di più che abbia apprese le prime lettere, l'abbaco o il catechismo repubblicano. Ma il cittadino, che deve ascendere al sublime grado del legislatore, di direttore oppur di giudice, fa d'uopo che abbia date alla patria molte testimonianze del suo ingegno e della sua virtù. Egli deve aver compito un corso di studi nelle pubbliche scuole e deve aver ricevuto l'educazione fisica e morale che la legge stabilisce. Deve inoltre aver trascorse le minori magistrature, tirocinio e prove per le maggiori. E deve di più non esser mai stato notato dal corpo censorio ». Però all'infuori di queste garanzie poco è mutata al sistema elettorale delle altre costituzioni: conservato il doppio grado e lo stesso numero di giornate di lavoro è richiesto a costituire il censo necessario ai membri delle Assemblee elettorali, mentre una variazione è introdotta riguardo ai componenti le assemblee primarie dall'art. 6 ove è disposto che per essere cittadini della repubblica è necessaria l'età di 23 anni e oltre al domicilio di un anno il pagamento di una contribuzione diretta (1). I cangiamenti che dopo il 1799 si manifestarono nella costituzione politica della Francia e che segnano l'aumento progressivo dell'autorità di Napoleone e il progressivo decremento delle garanzie e delle franchigie dei suoi soggetti, si riflettono negli avvenimenti d'Italia. La costituzione della Repubblica Italiana compilata sulla guida della Francese dalla Consulta straordinaria di Lione nel 1802 riproduce i tre collegi elettorali a vita dei possidenti, dei dotti e dei commercianti « organo primitivo della sovranità nazionale »: e quando tre anni dopo Napoleone assunse la corona d'Italia, gli stessi collegi sono chiamati solo alla presentazione dei pubblici funzionarii e nessuna disposizione che garantisca le franchigie elettive dei cittadini si incontra nella farragine di statuti detti costituzionali, tranne forse l'articolo 1° dello statuto VII, che assicura il titolo di duca a quelli elettori, che per tre volte saranno stati presidenti dei collegi elettorali generali. La medesima distinzione dei collegi elettorali dei possidenti, dei negozianti, o dei dotti si produce naturalmente nell'art. 8 delle costituzione della repubblica Ligure del 1802, e

(1) *Costituzione della Repubblica Partenopea* 6-39.

Digitized by Google

negli articoli 7-20 del Tit. VIII della Costituzione del Regno di Napoli e di Sicilia data nel giugno 1808 da Giuseppe Napoleone. Il medesimo titolo chiamava quei collegi a nominare pochi membri, che dovevano occupare i sedili dei possidenti, dei dotti, dei commercianti, e insieme con gli altri due sedili del clero e della nobiltà costituire il parlamento nazionale.

Costituzioni sicilia na e spagnola del 1812.

Molto più interessanti di queste servili imitazioni degli ordinamenti francesi sono le costituzioni della Sicilia e delle Spagna emanate nel medesimo anno 1812. Lo spirito di opposizione agli arbitrii del governo risorto in Sicilia col contagio della rivoluzione francese eruppe minaccioso nel Parlamento del 1810. La fermezza del partito liberale capitaneto nel braccio dei baroni (1) dai principi di Belmonte e di Castelnuovo, le resistenze della corte, l'intervento efficace di lord Bentinck fruttarono alla Sicilia la costituzione del 1812. Essa fu dapprima compilata da un uomo che aveva profondamente studiata la costituzione inglese, dall'ab. Balsamo e sopra gli antichi statuti che erano come si vide, mereviglio-samente conformi per la grande somiglianza, che passa fra la storia delle due isole, a quelli su cui riposa la libertà della vecchia Inghilterra. Tanto per le sue tradizioni interne quanto per la influenza esterna la Sicilia si poneva in una via ben diversa da quella del continente italiano e con molto migliori auspici. Bastò fare una saggia scelta fra i diversi statuti che componevano il diritto pubblico siciliano, e senza una stupida imitazione accettare lo spirito di ordinamenti stranieri fatti ormai sacri dal tempo e dall'esperienza per evitare gli eccessi della Francia e il tentativo che contemporaneamente faceva la Spagna. Anche il sistema delle rappresentanza, che si racchiude nei capitoli V, VI, VII, VIII del Titolo I della Costituzione, è una imitazione del sistema inglese. La Camera dei Comuni si formava dei rappresentanti delle popolazioni di tutto il Regno senza alcuna distinzione di popolazione demaniale o baronale, resa impossibile dalla abolizione della feudalità. Il regno era diviso in 23 distretti, ognuno dei quali mandava due rappresentanti: la città di Palermo inoltre ne mandava sei, Catania e Messina tre ed ogni città o terra, al di sopra di 18 mila anime due oltre quelle del proprio distretto, un solo finalmente ogni altra che superasse le seimila. Si ammetteva anche alla Camera un deputato delle Università di Palermo e di Catania. Erano eleggibili i cittadini maggiori di età che possedessero in Sicilia, per la rappresentanza di un distretto, una rendita annua di 300 once netta e vitalizia, da qualunque parte venisse; per la rappresentanza di Palermo una rendita di 500 once, per quella di ogni altra città, terra

(1) Ancora si conservava l'antica distinzione dei tre bracci demaniale, ecclesiastico e baronale.

Digitized by Google

ed università una rendita di 150 oncie con dispensa per i professori. Il censo di elettorato era stabilito per i costituenti di un distretto alla rendita annua vitalizia e netta di 18 once » sia che la stessa provenga da diretto e utile dominio o da qualunque censo o rendita sopra bimestre, tande o simili specie di proprietà » per i costituenti della città di Palermo la rendita di 50 once, o un ufficio inamovibile di 100 oncie l'anno, per quelle delle altre città e terre la rendita di 18 once o un ufficio inamovibile di 50 once almeno. Il censo richiesto per le città dava diritto di votare per la elezione delle medesime ed insieme per quella del distretto, in cui la città o la terra era situata. La costituzione fu accolta con grande entusiasmo e le nuove elezioni furono fatte con ardore sebbene con poco successo. La nazione infatti era già da molto tempo disavvezza alle sue antiche franchigie, ed i suoi stessi rappresentanti, benchè amici sinceri di libertà, rimasero facilmente ingannati dai partigiani delle idee rivoluzionarie di Francia, e si riunirono non volendo alla fazione realista nell'odio ad una costituzione che così bene assicurava i diritti comuni. La inesperienza politica, che è sempre avida di opposizione sistematica, e la corruzione che era un frutto funesto della signoria borbonica, fecero dal Parlamento del 1813 maledire e combattere la costituzione da cui esso usciva. Sciolto che fu nel 18 ottobre, gli elettori ammaestrati dai fatti recenti si concertarono meglio, e dopo una lotta vivissima nominarono una Camera dei Comuni composta per intiero di caldi partigiani del sistema costituzionale inglese, che senza le fatali discordie di Belmonte e di Castelnuovo ed i più fatali rivolgimenti di Europa avrebbero assicurata la giovane libertà siciliana. Non appena re Ferdinando riprese il governo, cominciò a mostrare le sue intenzioni reazionarie movendo dubbi sulla legittimità della Camera dei Comuni. Poco dopo la Sicilia era abbandonata da quell'uomo che per due anni era stato l'arbitro dei suoi destini e le cui buone intenzioni dovevano essere sacrificate col suo onore dall'egoismo del governo inglese. Gli uomini, che avevano rovinato nel 1813 l'opera benefica dell'anno precedente vennero più numerosi al parlamento del 1814 per l'astenzione del partito costituzionale dalle elezioni e per l'aiuto prestato loro sotto mano dal partito della Corte che voleva spinger le cose agli estremi. Il perfido disegno fu compito per mezzo di essi e con quel parlamento cadde nel 1815 la Costituzione di Sicilia (1).

Dalla fine del primo periodo in poi la Spagna era stata forse il paese d'Europa il più infelice, quello su cui aveva pesato di più un feroce assolutismo ed

(1) Palmieri. *Saggio Storico* 67, 271.

Digitized by Google

una completa anarchia amministrativa. Le libertà di Castiglia erano perite sui campi di Villar coll'animoso Padilla e coi Comuneros, quelle di Aragona pochi anni dopo si erano estinte sul rogo dell'inquisizione con Lanuza, il fiero *justicia mayor* di Calstayud. Da quel tempo in poi le Cortes erano divenute un simulacro di libertà, la inquisizione regnava sovrana, il governo divenlva un turpe traffico e andava avanti alla meglio con incredibili spogliazioni finanziarie, Non bisogna mai dimenticare qnesto infelice passato della Spagna nel giudicare dei suoi errori quando ebbe riacquistata la libertà. Poche insurrezioni sono state scusabili e così giuste come quella della Spagna nel 1808 rivolta al tempo stesso contro il dispotismo del favorito di Carlo IV e contro la invasione straniera. Ma non basta insorgere per essere degni della libertà: quel popolo infelice corrotto fino in fondo dell'animo, gettato dall'insopportabile assolutismo di un governo, che proclamavasi « dueño de vida y hacienda » in bande di malandrini regolarmente organizzate, vissuto nell'ozio e mantenuto dai conventi comprese l'idea dell'indipendenza ma non seppe comprendere mai nè attuare il concetto della libertà. La libertà per lui volle dire fino ad oggi il diritto d'insorgere ad ogni momento, il disordine ridotto a sistema: e questa brutta eredità del dispotismo cominciata con una grande rivoluzione andò a finire in convulsioni periodiche, in una sanguinosa sequela di *pronunciamentos* militari e di reazioni servili, che fino a oggi resero impossibile in Spagna lo stabilirsi di un regolare governo rappresentativo. Le conseguenze di una tale condizione storica, la reazione contro il dispotismo, l'inesperienza politica e lo spirito esclusivamente democratico dell'organamento antico si rivelano nell'opera del 1812 (1). Anche i più ardenti patriotti convengono della imperfezione e degli errori di quella costituzione: ma sarebbe evidentemente una solenne ingiustizia accagionarne la negligenza delle Cortes di Cadice, che senza governo, in una città cinta d'assedio ed infestata dalla febbre gialla rimasero al loro posto, oppure attribuirli alla sola incapacità della parte liberale, giacchè, cosa strana che spesso si dimenticò, nel comitato di costituzione la maggioranza era dei servili e furono essi che si mostrarono più disposti a restringere le regie prerogative: vecchia arte di screditare la libertà promovendone le esagerazioni. Se la costituzione per esempio non ebbe che una sola camera, la colpa fu dei servili; volendo essi restaurare i tre *brazos* delle Cortes di Navarra, i liberali preferirono rimaner fedeli alle tradizioni delle Cortes di Castiglia. La legge elettorale sorta dalle istituzioni del 1812 ebbe i suoi stessi difetti e, come l'autorità regia vi era fraintesa e sacrificata, così la

(1) Marliani. *Histoire politique de l'Espagne mod.* I passim.

Digitized by Google

sovranità popolare era falsata da un sistema complicatissimo, in cui la volontà della nazione doveva disperdersi. Ne era base la popolazione; per ogni 70 mila anime doveva uscire un deputato alle Cortes. Per la elezione poi di questi deputati si stabiliva non solo un triplice grado, ma si complicava con un quarto grado. Il congresso elettorale di parrocchia infatti composto di tutti i cittadini domiciliati e residenti nel territorio di essa, compresivi gli ecclesiastici secolari doveva nominare un elettore parrocchiale per ogni 200 famiglie, o capi di casa; questi elettori però erano nominati per l'intermedio di 11 compromessari per ogni elettore eliminati pure dal congresso di parrocchia. Tutti gli elettori parrocchiali componevano poi il congresso di partito, che nominava alla sua volta gli elettori di provincia: e questi finalmente procedevano all'elezione definitiva dei deputati. L'eleggibilità era soggetta alle condizioni seguenti: l'esercizio dei diritti civili e politici, l'età di 25 anni, l'esser nato nella provincia, l'esservi domiciliato e residente almeno da 7 anni e il possedere una rendita annua competente e procedente da fondi propri, la cui misura fu rimessa dalla costituzione alla decisione di qualcheduna delle future Cortes (1). Una tal legge sembrò non appoggiarsi abbastanza alle tradizioni spagnole o ai principii democratici: tantochè si rivoltò contro i suoi autori e dette alla Spagna una tal camera che sessantanove dei suoi membri sei mesi dopo domandavano vilmente al re l'abolizione della costituzione medesima. Nel marzo 1814 le Cortes erano disciolte: i liberali che avevan difese contro i servili le prerogative della corona, erano mandati ai presidii d'Affrica; la reazione trionfava in tutta la sua brutta ferocia.

Costituzioni della Norvegia del 1814.

Mentre un movimento liberale si spegneva in questa guisa nel mezzogiorno di Europa, era assai più fortunato un paese dell'estremo settentrione, la Norvegia, che nel riunirsi alla Svezia si dava una costituzione tanto democratica quanto era aristocratica quella del paese a cui da quel tempo in poi furono legate le sue sorti. Quando il trattato primo di Parigi la concesse alla Svezia, essa proclamò la sua indipendenza, a cui aveva aspirato fino dal tempo, in cui trovavasi sotto il dominio danese e nominato a suo re Cristiano Federigo di Danimarca gli impose una costituzione che la Svezia dovè poi rispettare e che porta la data del 4 novembre 1814. Le sue disposizioni sono improntate di una grande originalità. La rappresentanza o Storthing si divide in due camere: la prima delle quali, Lagthing, non è che una frazione di tutto lo Storthing, un quarto si compone di membri eletti dai loro stessi colleghi: gli altri tre quarti formano l'Odelsthing. Il diritto di suffragio appartiene ad ogni cittadino che sb-

(1) Cost. Spagnuola del 1812. Art. 31 e segg. 35, 38, 41, 59, e segg. 91, 92, 93.

Digitized by Google

bia compiti 25 anni, sia domiciliato da 5 anni nel paese, sostenga od abbia sostenuto un pubblico ufficio, o possegga un fondo rustico messo a catasto, o ne tenga uno in affitto da 5 anni, o abbia ottenuto il diritto di borghesia in una città, o possegga nella medesima una casa od un terreno di almeno 300 riscd. (850 fr.) Il voto però è indiretto: gli elettori di secondo grado non sono soggetti a condizione di censo e ognuno di essi rappresenta 100 elettori primarii in campagna, 50 in città. Per esser deputato finalmente basta avere 30 anni d'età ed abitare il paese da 10 anni (1). Questa costituzione, che rispondeva alle condizioni sociali della Norvegia, vige ancora dopo la riforma svedese e la nazione ne è conservatrice gelosa come della sua indipendenza.

La legge elettorale nella Camera Introvabile.

Le disposizioni principali del progetto presentato alla Camera dei Rappresentanti di Francia dalla Commissione, che dissi essere stata nominata dopo la sconfitta di Waterloo, erano tolte in parte alla Carta ed in parte all'Atto addizionale e commendevoli sotto molti aspetti. In quel che riguarda il sistema elettorale l'art. LXV dichiarava ogni cittadino eleggibile: l'articolo LXXI decideva che la Camera dei deputati si rinnuoverebbe per intiero ogni 5 anni, e gli art. LXXII e LXXIII riammettevano il doppio grado stabilendo assemblee primarie, in cui ogni cittadino francese avrebbe diritto di votare, e collegi elettorali necessariamente rieletti ad ogni quinquennio. Dopochè la Camera dei rappresentanti fu sciolta dal governo di Luigi XVIII restaurato sul trono opponendo alle pretensioni realiste la celebre dichiarazione proposta da Dupont de l'Eure, si pensò di convocare una nuova Camera portando provvisoriamente il numero di deputati da 262 a 402, abbassando l'età necessaria per essere eleggibile dai 40 ai 25 anni, sottoponendo finalmente alla sua revisione molti articoli della Carta. Il governo del re posto in una deplorevole posizione, costretto a sconfessare gli eccessi realisti del mezzogiorno e nello stesso tempo assediato dalla reazione e dalla influenza dei ministri stranieri, mandava alla presidenza dei collegi elettorali persone conosciute per il loro liberalismo ma conservava i collegi elettorali dell'Impero autorizzando i Prefetti a completarli con abili aggiunte, e prendeva a questo proposito le più confuse disposizioni. Ma quei medesimi collegii, i quali avevan dato a Napoleone avanti il 1813 assemblee ossequiose e servili, dopo il 1814 una assemblea liberale, dovevano fare a Luigi la grata sorpresa di inviargli una Camera ultrarcalista, che egli nella prima effusione della

(1) Biedermann. *Les systèmes représ.* 196-203. Altre particolarità di questa costituzione sono, che il re ha solamente il voto sospensivo, che lo Storthing si riunisce di diritto ad ogni triennio e non può esser sciolto dal re: e finalmente che, quando i due Things non si possono mettere d'accordo, si riuniscono in una sola Assemblea che tronca la quistione alla maggioranza dei due terzi dei voti.

Digitized by Google

gioia qualificò col nome, che le è poi rimasto, di « Chambre introuvable ». Bisogna però confessare che, sebbene il « terrore bianco » inaugurato da essa non fosse meno esclusivo e dispotico di quello del 1793, sebbene si sia lasciata dietro una giusta impopolarità, le idee della sua maggioranza nella discussione sulla legge elettorale sono molto più conformi al principio del governo rappresentativo di quelle degli oppositori, che si dicevano liberali. La quistione elettorale specialmente per il lato del rinnuovamento integrale o parziale, era divenuta di una manifesta urgenza. Un progetto di una commissione nominata da Talleyrand, che aveva ammessa l'elezione diretta ed il censo di 300 franchi d'imposta diretta, era caduto con lui. Il 18 decembre 1815 Vaublanc presentò un altro progetto, che cresceva il numero dei rappresentanti fino a 400, abbassava l'età fino a 25 anni e stabiliva la gratuità delle funzioni legislative, ma nella costituzione delle assemblee elettorali accordava una piccolissima parte alla elezione riserbando tutta la nomina a quelli che si dissero « elettori di diritto » ossia ai più tassati del cantone o del circondario, agli ecclesiastici, ai maires ed altri pubblici ufficiali. Questo era secondo Vaublanc rendere il potere elettorale subordinato ed indipendente. Nella discussione, come dicevo, il costituzionalismo fu splendidamente rappresentato da Villèle e la Bourdonnaie, ultrarealisti, mentre le idee più grette ed antiliberali sotto questo rapporto furono presentate da due uomini che dovevano divenire l'illustrazione del partito liberale, da Royer-Collard e De Serre. La commissione, di cui De Villèle era il relatore, per uniformarsi al voto unanime degli uffici che ritenevano « la realtà del regime rappresentativo e il godimento dei vantaggi, che presenta, dipendere assolutamente dalla libera elezione dei deputati » scartava il sistema degli elettori di diritto e rigettava egualmente quello di far nominare direttamente i deputati ai cittadini paganti 300 franchi d'imposizione, come ingiusto, viziato dal privilegio ed aperto alla corruzione. Proponeva perciò di creare assemblee cantonali composte di tutti i cittadini al di sopra di 25 anni, che pagassero almeno cinquanta franchi di contribuzioni dirette, le quali assemblee dovessero nominare fra i cittadini, che pagassero almeno 300 franchi, i collegi elettorali composti di 150 a 300 elettori secondo il numero dei deputati da eleggersi dal dipartimento. La Commissione proponeva inoltre di fissare a 40 anni l'età dei deputati e il loro numero a 395: di rinnovare per intero la Camera ogni 5 anni: di mantenere le ineleggibilità del progetto ministeriale, e di dare la facoltà di rimunerare le funzioni di deputato. Sebbene questo contro-progetto fosse difettoso e non abbracciasse il sistema del voto diretto, pure il suo spirito era assai liberale ed è strano il sentire Royer-Collard accusarlo di cangiare la monarchia in repub-

Digitized by Google

blica, perchè l'influenza della direzione deve in uno stato monarchico appartenere al potere reale. Ma per un altra strana incoerenza dopo aver dimostrato l'assurdità degli elettori di diritto la Commissione finì coll'accordare al re il diritto di aggiungere ai collegi di dipartimento elettori di sua scelta nella proporzione di 1 su 10 e la Camera vi aggiunse la clausola che in ogni dipartimento i più tassati costituirebbero di diritto il terzo del collegio. Così in un collegio di 150 membri vi erano 65 elettori di diritto, cinquanta dei quali a titolo di più tassati, 15 a titolo di eletti dal re, e la libertà delle elezioni, che stava tanto a cuore alla maggioranza, veniva ad essere compromessa o perduta. È noto come, respinto il progetto dalla Camera dei Pari e data forza di legge alle ordinanze del luglio, la quistione della legge elettorale rimanesse intiera ma non meno urgente. Dopo la celebre ordinanza del 5 settembre, che colla dissoluzione della Camera introvabile dovova ritardare ancora di quattro anni la vittoria dell'ultrarealismo, alla nuova Camera del 1816 era riserbato l'ufficio di toglier di mezzo i vecchi collegi dell'Impero e fissare sopra solide basi la legge elettorale del regno. Vero è però che la Carta aveva stabilito dei precedenti, giacchè secondo gli articoli 38 e 40 il diritto di essere eletto apparteneva solo ai cittadini che pagassero 1000 franchi di imposizioni dirette e il diritto di eleggere a chi ne pagasse 300. Questi dati erano lo scheletro che bisognava incarnare: e rimaneva sempre indecisa la questione, se fissando a 300 fr. il censo elettorale si fosse inteso solamente designare degli eleggibili fra cui i cittadini meno tassati potessero fare una prima eliminazione. Il 28 novembre il ministro Lainé portava alla tribuna un progetto preparato officiosamente da una Commissione, di cui facevano parte Royer-Collard e Guizot. Esso risolveva così le due principali quistioni: l'elezione era diretta, solo modo, diceva la Commissione, di ottenere la sua sincerità perchè crea fra i costituenti e i deputati rapporti stretti che danno ai primi fiducia, ai secondi più autorità: il voto si dava al centro del dipartimento, per evitare i vizi di elezioni troppo ristrette. Le disposizioni secondarie erano concepite in un senso molto meno liberale delle precedenti, e per calmare la cattiva impressione di esse e della restrizione del suffragio il ministro proponente prometteva al paese una legge sulle elezioni parziali per i consigli municipali, di circondario e generali. Nonostante la forte opposizione, che la legge incontrò tanto alla camera dei Deputati quanto a quella dei Pari, essa fu vinta e promulgata il 5 febbraio 1817. Finalmente il sistema elettorale della Francia era sbarazzato dalle complicate ordinanze, dai doppi collegii e dai rimedii provvisorii, nè, quantunque la legge divenisse il campo di battaglia dei partiti e una piccola parte della nazione fosse chiamata alle urne, mai le ele-

Legge del 1817.

Digitized by Google

zioni erano andate più regolarmente ed avevano soddisfatto il partito liberale non solo ma anche quelle classi che si gridavano diseredate. Ma sono tante le esigenze dello spirito partigiano che nel 1818 si cominciava a rimettere in quistione la legge elettorale. Per la maggior parte dei realisti la riforma radicale di quella legge era la questione essenziale ed il ministro Décazes impaurito dal progredire degli indipendenti era costretto a sacrificarla all'odio della destra, se voleva far causa comune con essa. L'elezione a due gradi poi era la condizione *sine qua non* del ravvicinamento. La guerra fu aperta nel marzo del 1819 alla Camera dei Pari e sopita in quella dei deputati come un assalto all'elezione diretta, all'unità del collegio, all'essenza stessa del governo rappresentativo. Pure tutti cominciavano a convenire specialmente dopo le elezioni dell'11 settembre che alcuni difetti viziavano la legge, che per esempio l'età era troppo elevata che il rinnuovamento parziale aveva grandi inconvenienti, che il mezzo migliore era quello di modificarla. Ma lo spirito di partito, che in quel momento cercava ogni mezzo di espandersi, turbò i giudicii sulla legge elettorale facendone un arme di difesa ed offesa. A destra infatti si denunciava con veemenza la legge regicida: a sinistra non si ammetteva più che fosse modificata anche in un senso più liberale. Il progetto governativo, che era già stato determinato alla fine di ottobre 1819 col nome di « legge sulla legislatura » aveva subita l'influenza delle idee di De Serre che abbandonate quelle del 1817 portava molto ardore nella nuova redazione. Secondo questo progetto la Camera dei Deputati doveva esser composta di 456 membri dell'età di 30 anni almeno, eletti per sette anni, e rinnuovata per intero. Quanto al modo di elezione ogni dipartimento si divideva in più circondarii elettorali, ciascuno dei quali nominava direttamente un deputato; e in ogni dipartimento vi era di più un collegio superiore che nominava pure direttamente un certo numero di deputati. Erano elettori di circondario tutti i francesi dell'età di 30 anni godenti dei diritti civili e politici, ivi domiciliati e paganti una imposta diretta di 200 franchi in principale equivalente a 300 franchi in principale e centesimi addizionali. Erano elettori di dipartimento tutti i cittadini della medesima età, che pagassero una imposta diretta di 400 franchi in principale equivalente a 600 franchi coi centesimi addizionali. Gli elettori di dipartimento esercitavano il loro diritto come elettori di circondario, ciascuno nel circondario, in cui era domiciliato. Per essere eleggibile bisognava pagare una imposta diretta di 600 franchi in principale; ma inoltre i deputati nominati dai circondarii dovevano essere domiciliati o proprietarii nel dipartimento. I suffragi si davano pubblicamente da ogni elettore sopra un registro che rimaneva aperto durante tre giorni. Oltre la distinzione dei due collegi ed il doppio voto, che

Progetto di De Serre.

Digitized by Google

ferivano il sentimento della eguaglianza, il progetto aveva la disgrazia di esser sorto in un tempo poco favorevole alle sane discussioni teoriche. Dopo molte incertezze, durante le quali si era messo in campo anche il sistema dei tre collegi, il governo stava per presentare alla Camera il progetto di De Serre e De Broglie con qualche emendamento, di cui il più importante consisteva nel fare eleggere gli elettori del gran collegio dagli elettori paganti l'imposta di 300 franchi, quando la sera del 13 febbraio 1820 era assassinato il duca di Berry e la reazione realista già minacciante erompeva senza alcun riguardo. Si entrava nel periodo discendente della libertà politica sotto la Restaurazione. Al progetto dottrinario difeso ormai dal solo De Serre se ne sostituiva il 17 d'aprile un altro concertato coi capi della destra e molto più semplice del primo. Esso si limitava a creare in ogni dipartimento due classi di collegii elettorali, dei collegii di circondario che dovevano scegliere tanti candidati quanti deputati dovevano essere nominati dal dipartimento, e un collegio di dipartimento composto degli elettori i più tassati fino ad un quinto del numero totale, il quale doveva scegliere i deputati fra i candidati eletti dal primo collegio. Era inoltre stabilito che nel caso in cui lo stesso candidato fosse nominato in più collegi di circondario, la sua elezione sarebbe contata per quel collegio in cui aveva ottenuto maggior numero di voti e sarebbe stato sostituito dall'eleggibile che dopo di lui avesse riuniti i maggiori suffragi. Non si faceva più menzione nè di rinnuovamento integrale nè dell'aumento del numero dei deputati nè del voto pubblico. Il secondo progetto era rivolto secondo le parole del ministro dell'interno e del relatore della Commissione della Camera, a stabilire un giusto equilibrio fra la grande e la piccola proprietà. Dopo una discussione calorosa e brillante, nella quale sono da notarsi i discorsi in cui Royer-Collard tornava a sane e profonde vedute sull'essenza del governo rappresentativo, la legge veniva votata in fretta in mezzo alla tempesta delle passioni popolari, ma coll'emendamento Boin, che determinava l'aumento dei deputati e ristabiliva la elezione diretta affettando ai collegi di dipartimento i due quinti dei voti, e il doppio voto. Con questo miglioramento, se la nomina di 172 rappresentanti era accordata ai più tassati, restava al corpo elettorale la libera scelta dei 258 di cui la Camera era allora composta: e si ritornava in fondo alle disposizioni proposte nel 1819 da De Serre e Decazes a Richelieu. La legge però, sebbene in seguito il 1827 ed il 1830 abbiano provato che la libertà poteva fiorire alla sua ombra, fu altamente impopolare fino dal suo principio per la divisione degli elettori in due classi distinte, giacchè in Francia, come dice giustamente Duvergier de Hauranne, è più pericoloso toccare la eguaglianza che la libertà. Poco dopo la legge sulle circoscrizioni elettorali dava

Reazione realista
Legge del 1820.

Digitized by Google

l'occasione alla sinistra di assalire la legge delle elezioni: Constant chiamava i collegi piccoli feudi elettorali ed il generale Foy la diceva degno complemento del doppio voto non avente se non un pensiero ed uno scopo, quello di torturare, frazionare e tormentare il territorio per fargli produrre degli aristocratici. — Si ingannerebbe però a partito chi volesse vedere nella storia degli anni successivi e nelle elezioni, che si fecero in essi, la influenza decisa della legge elettorale. Tutto il segreto della restaurazione, delle sue lotte come della sua caduta stà nella profonda antipatia che divideva i realisti ed i liberali. Le loro contese in nulla somigliano a quelle dei torys e dei whigs che in fondo furono sempre d'accordo nel concetto fondamentale del governo rappresentativo. Più che la guerra s'inasprisce, e più si allontana dall'aula dei parlamenti e dalla legalità per nascondersi nelle vendite della Carboneria e nei conciliaboli della Congregazione. Questa condizione anormale dei partiti doveva necessariamente falsare ogni concetto politico, aviare le discussioni, porre in luogo delle dottrine lo spirito fazioso, corrompere così l'azione o lo scopo delle libere istituzioni. La rinunzia della sinistra ad assistere alle sedute dopo la espulsione di Manuel, la caduta di Richelieu e del governo del centro, la venuta della destra al potere fecero delle elezioni politiche una cosa accessoria, che non commoveva le coscienze agitate da più gravi timori e da più segrete speranze. Le elezioni avvenute dopo lo scioglimento della Camera dei Deputati nel 1824 non poterono neppur esse dare il voto sincero della Francia, tanto fu lo sforzo d'ingerenza esercitato dal ministero. Le liste si alterarono, i ricorsi furono giudicati dai prefetti, s'impose il voto a tutti i pubblici funzionarii, ai maires, ai soldati, ai curati. Fu necessario che il potere reale rialzatosi con tutte le sue pretensioni in Carlo X minacciasse la invasione di tutte le più sacre libertà, perchè gli elettori pensassero che il destino della Francia era nelle loro mani. Quel medesimo sistema elettorale da cui erano uscite camere devote, a quel potere, fece sorgere quella, che doveva balzare il ramo primogenito dei Borboni dal trono.

Avvenimenti di Spagna, costituzione portoghese e moti in Italia.

L'accecamento del partito realista e la tronfia vanità di Chateaubriand avevano spinta nel 1823 la Francia costituzionale alla guerra di Spagna. Dal 1814 al 1820 una feroce reazione nulla aveva risparmiato e nulla creato in questo infelice paese. Il disordine finanziario cresceva in mezzo a mali insopportabili confessati dagli stessi amici del legittimismo, e le sedizioni si succedevano quasi ogni anno nell'esercito. Erano riusciti inutili i tentativi di Mina, Porlier, Richard, Lascy, Vidal, e gli ultimi quattro avevano pagato colla vita la loro audacia. Più fortunato di loro nel 1820 Riego capo di battaglione proclamò la costituzione del 1812; il movimento da San-Fernando si propagò con celerità per tutta la Spagna,

Digitized by Google

ed il 9 marzo Ferdinando eobì la costituzione nominando nna giunta, che convocò le Cortes per il nove di luglio. Ma lo spirito del paese era ben diverso da quello del 1810. La reazione aveva prodotti odii profondi, una continua diffidenza si frapponeva fra le Cortes ed il Re, non si ebbe la calma necessaria per rivedere la costituzione, che ne eveva pur tanto bisogoo e non si seppe evitare lo intervento francese. Le continue rivolte, il governo delle Cortes, gl'intrighi dei servili, le dissensioni nell'esercito, parte del quale insorgeva al grido di « viva el rey neto » costavano alla Spagne una nuova era di sangue, di persecuzioni, e di miserie. Il controcolpo della rivoluzione spagnuola si feceva sentire in Portogallo e costringeva Giovanni VI a lasciere il Brasile per convocare una costituente, che dettò una costituzione simile alla spagnuola del 1812. Sacrificata ben presto dalla reazione capitansta de Don Miguel era sostituita nel 1826 da una carta, colla quale saliva el trono Donna Meria figlia di Don Pedro proclamato re del Brasile — La nuova carta più moderata della prima era imitata in gran parte dalla francese. Il potere legislativo era esercitato da due Camere, la prima delle quali nominata dal re, la seconda dal popolo. Il voto era a doppio grado: era elettore ogni cittadino di 25 anni, che non fosse sotto la patria potestà nè in condizione di domestico e godesse della rendita aonua di 100 mila reali (620 fr.) gli elettori poi di secondo grado dovevano possedere un censo di 1237 fr. e i rappresentanti quello di 2500. Anche questa costituzione era però destinata a cadere davanti alla violenza della reazione miguelista (1).

Nel tempo medesimo il cootagio delle idee liberali comunicatesi alle popolazioni italiane portava i suoi frutti nel mezzogiorno della Penisola. Nonostante la sanzione, che i trattati di Vienna avevano deta In Italia alla preponderanza dell'Austria od anzi appunto a causa di questa preponderanza, il sentimento della libertà serpeggieva nelle diverse provincie fomentato in alcuni dalle reminiscenze delle franchigie portate dalle baionette francesi, in altri tenuto vivo dalle sette che opponevano il mistero all'oppressione, in altri aborrenti dai segretumi delle società occulte eccitato dalla corrente che spirava dalla Francia, dalla Spagna e dalla Sicilia. Il regno di Napoli, che aveva data alla Francia l'organismo ed il nome della società segreta dei carbonari, era più d'ogni altra provincia d'Italia preparata nel 1820 ad una rivoluzione. Il trattato segreto conchiuso nel 1815 fra l'Imperatore d'Austria ed il re Ferdinando IV portava che egli « ripigliando il governo del suo regno, non avrebbe ammessi cangiamenti che non possono conciliarsi sia colle antiche istituzioni monarchiche, sia coi

(1) Biedermann. Op. cit. 167.

Digitized by Google

principii adottati da S. M. Imperiale e Reale nel governo interno delle sue provincie italiane ». Nell'articolo 144 poi del trattato di Vienna era scritto che S. M. Ferdinando IV era ristabilito « per se e suoi successori sul trono di Napoli e riconosciuto dalle potenze, come re del Regno delle due Sicilie ». Su questo articolo il governo napoletano si appoggiava per far quello che non aveva potuto ottenere dalla connivenza dei siciliani, per abolire con un tratto di penna le istituzioni politiche dell'isola. Si sofisticò per giungere a questo resultato dicendo che con quell'articolo i sovrani alleati avevano eretta in Europa una nuova monarchia, formata non più dei due regni, ma del regno delle Due Sicilie: per cui alle istituzioni siciliane bisognava sostituire quelle esistenti in Napoli perchè il nuovo regno fosse uniformemente governato (1). Se questo sofisma era contrario alla lettera dei trattati, era certo conforme al loro spirito. I decreti del 1816, che ne seguirono, avevano così tolto al re restaurato ogni appoggio in Sicilia, come la sua condotta dopo il ritorno gli aveva alienati gli animi tutti dei Napoletani (2). La rivoluzione si fece a Napoli in nome della costituzione spagnola che avea allora le simpatie della parte liberale in Italia (3). Poco dopo Santa-Rosa doveva domandarla in Piemonte, nella rivoluzione che fruttò pur essa al paese l'onta di una occupazione austriaca. La popolarità della recente insurrezione di San-Ferdinando si estendeva a quella infelice costituzione che non aveva neppure potuto subire la sanzione della esperienza, e che gli stessi liberali spagnoli avrebbero corretta se ne avessero avuto il tempo. La rappresentanza nazionale del Regno delle due Sicilie vi portò quelle modificazioni richieste dalle condizioni particolari del paese, ma le basi principali, che facevano la debolezza delle garanzie stabilite da quella costituzione, o la loro forza eccessiva, rimanevano sempre; voglio dire la camera unica, il voto qualificato, la deputazione permanente nel tempo delle proroghe del Parlamento. Il sistema elettorale riproduceva come quello della costituzione spagnola, non solo due ma quattro gradi di elezione. Le assemblee elettive di parrocchia nominavano un elettore parrocchiale per ogni duecento cittadini ivi domiciliati, ma coll'intervento di elettori intermedii detti compromessarii. Gli elettori parrochiali radunati nel capoluogo del circondario costituivano l'assemblea di circondario elettorale, la

Legge elettorale napoletana del 1820.

(1) Palmieri. *St. Cost. della Sicilia*, 285, 286.

(2) Non accenno neppure alla Costituzione accordata al Regno di Napoli dal re Gioacchino che portava la falsa data di Rimini 30 Marzo ma fu mandata a Napoli il 12 Maggio e pubblicata il 18, due giorni prima del trattato che riconduceva i Borboni sul trono di Napoli; e nulla ne accenno, perchè il sistema elettorale, se pur tale può dirsi quello determinato dagli art. 98 e segg., non ha alcun valore.

(3) P. Colletta. *Storia del Reame di Napoli*, IX. 5, 6.

Digitized by Google

quale alla sua volta sceglieva i membri dell'assemblea elettiva di provincia chiamata a nominare il rappresentante. Ogni sezione di 50 mila anime di popolazione nominava un deputato. Per esser deputato si chiedeva la qualità di cittadino nell'esercizio dei suoi diritti, la età di 25 anni compiti, l'essere nato nella stessa provincia o l'esservi domiciliato con almeno sette anni di residenza e finalmente il possesso di una proporzionata rendita annua procedente da beni proprii. La determinazione però della quota di questa rendita come la qualità dei beni, da cui deve dedursi, veniva sospesa dall'art. 86 della Costituzione e riserbata ad ulteriori disposizioni del Parlamento (1). Il Congresso di Leybach e la vigliacca malafede di Ferdinando inflissero anche al Regno di Napoli l'onta ed il danno di una occupazione militare austriaca e strapparono la costituzione del 1812 a quei rivoluzionarii del 1820, che alla loro volta avevano avuta la colpa di togliere ai siciliani la loro costituzione che vecchie tradizioni raccomandavano e che era di gran lunga superiore alla Spagnola.

Movimento rappresentativo in Germania dopo i trattati di Vienna.

Non meno favorevoli delle condizioni storiche della Spagna e dell'Italia allo stabilimento di leggi elettorali fondate sui veri principii del governo rappresentativo furono quelle in cui si trovò la nuova Confederazione Germanica dai trattati di Vienna fino alla rivoluzione francese del 1830. La Prussia, da cui i liberali tedeschi avevano il diritto di aspettarsi l'iniziativa di un governo sinceramente costituzionale, aveva fallito a queste speranze. Nè il re nè Hardenberg erano tali uomini da continuare nella via delle riforme liberali già intraprese; d'altra parte la confusione regnava anche nel campo dei costituzionali, alcuni dei quali immaginavano progetti tendenti a rialzare la nobiltà, che era anche in quei paesi di una nullità e di un egoismo impareggiabili, nè legata di stretti vincoli col popolo come in Inghilterra. Era del pari inammessibile il concetto di risuscitare le antiche corporazioni di artigiani e in generale di creare una costituzione storica, come pretendevano gli amici di Stein. L'agitazione del 1817, che aveva spinto il Consiglio di Stato a nominare una Commissione costituzionale, agitazione del resto molto moderata e conservatrice, si era spenta per gl'intrighi dell'Austria e la convenzione di Hardenberg. Dopo di ciò le speranze e gli interessi degli amici della libertà si erano ad un tratto rivolte verso gli Stati della Germania meridionale che ebbero ben presto a lottare col sistema dell'Austria e delle grandi potenze, che temevano il nuovo indirizzo preso dal movimento liberale germanico (2). Per giudicare dello stato della rappresentanza avanti questo nuovo

(1) Costit. Napoletana del 9 Dicembre 1820. art. 26-96.

(2) Gervinus. *Histoire du XIX Siècle*. Paris 1864. V. 110 e segg.

Digitized by Google

movimento e dei concetti, su cui si fondava, basta accennare quello che si era fatta in Baviera nel 1808 e si ripetè nel 1815. Nel primo progetto di costituzione si era ammesso, come dice Gervinus, un simulacro di rappresentanza di uno stile ultra-napoleonico: il re infatti doveva nominare fra i quattrocento proprietarii più tassati di un circolo gli elettori, che alla loro volta avrebbero dovuto scegliere i deputati fra i 200 proprietarii più tassati del circolo stesso. La commissione del febbraio 1815 aveva seguite le medesime idee. Il re doveva scegliere i deputati fra tre candidati proposti: aveva di più il diritto di nominare a membri della prima Camera un numero illimitato di Senatori del regno, colla quale disposizione tutti i tenutarii, che formavano allora i nove decimi del numero totale dei contadini proprietarii fondiarii erano esclusi dalla rappresentanza, « perchè essi erano già rappresentati dai signori fondiarii ». La Camera inoltre così composta non aveva iniziativa, non il sindacato dell'impiego dei pubblici denari e non le si accordava che un diritto ristretto di votare esclusivamente le contribuzioni dirette. — Quando però dopo la caduta di Montgelas il re di Baviera fu tentato dal progetto di una lega di Stati separatisti e si trovò così necessitato a dare una costituzione che porta la data del 26 maggio 1818, quelle mostruosità non si riprodussero nel sistema elettorale di essa. Ciò non pertanto questo rimaneva complicatissimo in seguito ad una triplice operazione e molto esclusivo a motivo di un censo elevatissimo. Nel Württemberg si aveva avuto fino dal 1815 lo strano spettacolo di un re che voleva accordare al suo popolo una costituzione assai larga, con una Camera unica ed un sistema elettorale ispirato in apparenza da un grande liberalismo, dacchè un debole censo era imposto solamente agli elettori, in realtà dall'intenzione di abbassare la nobiltà e dal poco timore del popolo; e dei rappresentanti di 70 città, che respingevano il dono del principe e si ostinavano a volere l'antica costituzione, ammasso informe di privilegii di ogni sorta (1). Lo stesso Wilhelm von Humboldt chiamato nel 1819 a preparare istituzioni costituzionali alla Prussia vedeva la necessità, sebbene educato ai veri principii della scienza politica, di sacrificarli alla condizione del paese, di far concessioni alle idee aristocratiche di Stein. Sebbene egli fosse disposto al livellamento di tutte le classi sociali e ritenesse il regno delle medie come un resultato naturale del progresso intellettuale ed economico, credeva di dover conciliare queste idee colle idee storiche e si contentava di una pubblicità ristretta, di una periodicità limitata purchè il re si decidesse ad accordare gli Stati Generali. In mezzo a tante difficoltà sarebbe impossibile

(1) Gervinus. Op. cit. IV. 264 e segg.

Digitized by Google

cercare l'esempio e la guida per un sistema di rappresentanza che abbia per base i veri interessi di tutto un popolo. Bisogna ricordarsi di essere nel terzo periodo della storia costituzionale, in cui infinite passioni si intrecciano e la dottrina si presta in ogni partito a sviare lo sviluppo storico ed a falsare le istituzioni politiche. La scienza, che viene a giudicare dopo un dato tempo gli avvenimenti trascorsi e vi fonda sopra le sue deduzioni, è naturalmente molto più serena di quella in cui l'intelligenza contemporanea si sforza a difendere ogni interesse urgente, sia pure un interesse sinistro. In Germania, come in Francia ed in altri paesi, il feudalismo, la nobiltà, le restrizioni di ogni franchigia, la prerogativa reale, il diritto divino trovarono validi difensori nel campo delle dottrine politiche come gli trovarono le saggie libertà, la sovranità del popolo, la libertà delle opinioni e del commercio, le rivoluzioni; ed ognuno di essi influì sulla pratica delle costituzioni quando il partito, che serviva, venne al potere. In Germania, come è noto, infiniti ostacoli si opponevano al contagio delle idee costituzionali dopo la risurrezione nazionale e dopo il congresso di Vienna. Il primo di questi ostacoli era nei principi, nei principotti e nella numerosa aristocrazia, che tanto più tenevano ai loro privilegii medioevali quanto più estranei erano rimasti al movimento liberale europeo. Il secondo e forse il più forte consisteva nella condizione morale di quelle stesse classi medie, il cui trionfo è segnato dall'avvenimento delle istituzioni rappresentative. Una *Burschenschaft* infatti e le disquisizioni di una classe ristretta di sapienti non basteranno mai a costituire un popolo. La gioventù così piena di vita di quelli anni dopo avere ardentemente cercato l'assistenza delle classi medie vi trovò solo una profonda apatia. La borghesia tedesca da lungo tempo abituata alla subordinazione verso i nobili e impegnata nei propri affari, mentre in cuore ne odiava i privilegi, lasciava però che essi usurpassero i pubblici ufficii. Mentre il tempo e le opinioni della società europea combattevano per essa, mentre la nobiltà era irritata da un simile progresso, essa rimaneva incurante della propria causa, per cui tutto era in moto intorno ad essa. Quando nel 1817 fu concertata a Giessen e a Darmstadt una petizione moderatissima, che domandava l'attuazione dell'art. 13 dell'atto federale, appena potè contarsi su mille firme in tutta la Germania: e dovunque si trattò di fondare una costituzione la borghesia mancò d'iniziativa e solo in qualche caso isolato si giunse a spingerla nell'agitazione in pro di diritti incontrovertibili. Anche nel Würtemberg la lotta violenta dal 1815 al 1817 aveva consumate le forze delle classi medie, tantochè nel 1819 esse si trovavano dalla parte del governo e del re, a cui la costituzione doveva da quel momento recar poco impaccio. A questa negligenza si aggiungeva finalmente il terzo osta-

Digitized by Google

colo, l'interesse degli assolutisti e specialmente quello del governo austriaco (1). Le risoluzioni di Karlsbad e l'atto finale del congresso di Vienna terminavano col dare all'art. 13 la interpetrazione restrittiva consentanea a quell'interesse che tendeva a ridurre le costituzioni rappresentative alle antiche assemblee degli stati. La pronta reazione, che tenne dietro alla prima agitazione costituzionale, fu adunque affrettata da tutte quelle varie cause ed assicurata dalla complicità della Prussia nell'opera liberticida dell'Austria. La legge che quella emanò nel giugno 1823 sugli Stati Provinciali, è essa pure una prova delle incertezze con cui si viveva a Berlino e della diffidenza che dagli uomini di Stato vi si spargeva contro le istituzioni francesi e il costituzionalismo della Germania meridionale. Quella istituzione si diceva attinta « allo spirito delle costituzioni tedesche di una età molto lontana, secondo la natura dello stato prussiano ed i veri bisogni dell'epoca ».

Ordinanze del luglio 1830, e legge elettorale del 1831

La violazione della libertà di stampa e delle franchigie elettorali fu per la Francia il segnale della rivoluzione del luglio 1830, che già da lungo tempo si preparava negli animi della borghesia e del popolo. La relazione al re di Chantelauze, mentre attribuiva la colpa principale dei disordini del regno agli eccessi della stampa, diceva però che la legge sulle elezioni « non meno feconda in disordini » si univa alla stampa per falsare le opinioni del paese, ne proponeva quindi la modificazione, appoggiandosi all'art. 14 della Carta. L'ordinanza, che poneva in atto queste modificazioni, non era così radicalmente reazionaria come quella della stampa. La Camera dei Deputati non doveva più comporsi che di deputati dei dipartimenti: il censo elettorale e di eleggibilità si sarebbe composto esclusivamente delle somme per cui l'elettore e l'eleggibile fosse iscritto personalmente in qualità di proprietario o d'usufruttuario, ai ruoli delle imposte fondiaria, personale e mobiliare. I collegi elettorali di circondario dovevano esser composti del quarto più tassato degli elettori del dipartimento, e presentare dei candidati. I collegi dipartimentali dovevano eleggere i deputati e sceglierne metà nella lista dei candidati. La lista degli elettori sarebbe stata determinata dal prefetto nel consiglio di prefettura. Questa ordinanza poneva senza dubbio le elezioni sotto la influenza dei prefetti ed era una deplorevole diminuzione delle franchigie esistenti; ma aveva ragione il ministro della marina D'Haussez di dire nel consiglio tenuto il 24 luglio, che una volta che si voleva abbandonare la legalità, bisognava farlo con ardire: che era meno pericoloso distruggere che alterare il sistema elettorale: che il miglior partito sarebbe stato quello di chiamare provvisoriamente a far la leggi i più tassati di ogni dipartimento in numero eguale a quello del

(1) Gravinca. Op. cit. IV. 178. V. 188 e segg.

Digitized by Google

deputati (1). La rivoluzione di tre giorni dopo doveva distruggere ogni previsione sull'effetto della terza Ordinanza. Una delle prime occupazioni della nuova monarchia e della camera dei Deputati fu la riforma della legge elettorale. Nelle modificazioni alla Carta, sottoposte all'accettazione di Luigi Filippo nulla poteva dirsi circa alle particolarità di quella riforma. La discussione su di essa si aprì alla Camera nel Febbrajo 1831. I repubblicani domandavano il suffragio universale diretto, i legittimisti il suffragio universale a doppio grado, volendo gli uni la prevalenza del numero, confidando gli altri nell'ascendente della ricchezza e del clero. Il progetto del ministero proposo di abbassare da 1000 a 500 franchi il censo della eleggibilità e di raddoppiare il numero degli elettori accordandone ad ogni dipartimento un numero invariabile che sarebbe stato determinato dai più tassati. La Commissione della Camera però non credè di accettare il progetto ministeriale e propose il mantenimento dell'antica legge a condizione soltanto che il censo di eleggibilità fosse ridotto da 1000 a 500 franchi e quello di elettorato da 300 a 240. Ma in questo mentre l'abbassamento del censo fino a 200 franchi aveva prevalso nella stampa e nella pubblica opinione e la Camera la sanzionò col voto del 25 febbraio. Furono inoltre ammessi al suffragio gli ufficiali che godevano 1200 franchi di pensione, i membri ed i corrispondenti dell'Istituto a condizione che pagassero 100 franchi di contribuzioni dirette ossia il mezzo censo. La legge fu adottata dalla Camera dei Deputati il 9 marzo e da quella dei Pari il 15 Aprile.

Costituzione belga del 1831.

Il movimento francese si comunicava ben presto al vicino Belgio, che tanto aveva da lagnarsi della sua unione colla Olanda ed il cui popolo era mantenuto in uno spirito di opposizione continua dal clero cattolico. La rivoluzione cominciata dalla dimanda rispettosa di convocazione degli Stati-Generali fatta dalla borghesia di Bruxelles il 28 agosto 1830 finiva colla separazione dei due Stati e coll'avvenimento al trono del Belgio di Leopoldo di Sassonia-Cobourg. La costituzione del 7 febbraio 1831 discussa dal Congresso nazionale e poi giurata dal re Leopoldo è una delle più assennate e più profonde costituzioni che abbia l'Europa: essa ha di fatti resistito alla esperienza di molti anni ed ha procurato al piccolo Belgio quella stima universale e quella prosperità, che invano avrebbe cercata in una annessione alla Francia. In essa non solo la Camera dei Rappresentanti ma anche il Senato emanano dalla elezione popolare. La prima si compone di deputati eletti direttamente dai cittadini che paghino il censo determinato dalla legge elettorale, il quale non può eccedere i 100 fiorini d'imposta diretta nè

(1) Blanc. *Histoire de dix ans*. Paris 1841. I. 181.

Digitized by Google

essere al disotto di 20 fiorini. La legge elettorale poi del 3 Marzo nel quadro annesso del censo lo stabilì variamente, sempre però nel limite prescritto dall'art. 47 della Costituzione, a seconda delle diverse provincie. In tre sole città esso arriva a 80 fiorini, a Bruxelles ad Anversa, a Gand: le altre variano fra i settanta e i trentacinque e le campagne finalmente hanno un censo di 30 fiorini meno la provincia di Limbourg che ne ha uno di 25 e quelle di Luxembourg e di Namur che scendono fino a venti. Il numero dei deputati vi è fissato secondo la popolazione tanto che essa non oltrepassi la proporzione di un deputato sopra 40,000 abitanti. L'eleggibilità non è sottoposta ad alcuna condizione di censo: basta per l'art. 50 essere domiciliati in Belgio, godervi dritti civili e politici, aver l'età di 25 anni compiti. I membri del Senato poi sono eletti in ragione della popolazione di ogni provincia, da quelli stessi cittadini, che eleggono i membri della Camera dei rappresentanti. La sola differenza stà nella durata del loro mandato che è di otto anni, mentre quello dei rappresentanti è di quattro, nel loro numero, che non oltrepassa la metà dei membri dell'altra Camera, e in più rigorose condizioni di eleggibilità. Per l'art. 56 infatti della Costituzione per essere eletti all'ufficio di Senatore bisogna avere almeno l'età di 40 anni e pagare mille fiorini d'imposte dirette comprese le patenti: nelle provincie però, dove la lista dei cittadini, che pagano 1000 fiorini non raggiunge la proporzione di 1 su seimila anime, essa è completata dai più tassati della provincia fino a concorrenza di questa proporzione di 1 sopra seimila.

Prime reform-bill in Inghilterra.

Mentre coll'anno 1830 la Francia sembrava adagiarsi e riposare sopra un sistema politico fondato sulla verità o una nuova monarchia rappresentativa con ordinamenti largamente liberali si fondava in Europa, la vecchia Inghilterra sentiva il bisogno di rinnovare il suo sistema elettorale. È da notarsi la grande differenza, che passava allora ed è sempre passata fra l'agitazione riformista di quel paese, e quella che più volte si è promossa fra i popoli del continente europeo. Qui l'agitazione fu sempre febbrile, vaga, incerta del futuro, inesperta del presente, senza un preciso indirizzo, cosicchè spesso all'indomani di una rivoluzione non si seppe che cosa volere. In Inghilterra invece le passioni popolari furon sempre come nella circostanza della riforma mosse da lunghi abusi, da matura riflessione, determinate da veri e potenti interessi, illuminate dalle classi dirigenti, che non si persero in vaghe declamazioni ma mirarono sempre alla pratica ed al bene reale della nazione. È questo il frutto più prezioso del lungo uso della libertà. Nel 1831, come già nel 1688, ognuno sapeva di che cosa trattavasi; combattevasi allora per la garanzia costituzionale, oggi per un migliore organamento della elezione. Ognuno era profondamente informato per vecchia

Digitized by Google

pratica della materia, ognuno si sforzava nel suo giro di far trionfare le proprie idee od i proprii interessi. Se si chiamavano in campo do alcuni delle idee estranee, delle proposizioni troppo arrischiate, il popolo inglese vedeva il vero senso di quelle frasi e non si lasciava abbagliare un momento da esse. La esperienza di parecchi secoli gli aveva insegnato il segreto di tutta la scienza politica, il criterio che distingue il desiderabile dal possibile. Il sistema elettorale uscito della situazione politica ed economica dell'Inghilterra nel secolo XIV era ormai diventata troppo vecchio per sostenersi più a lungo. Immobilizzando lo sviluppo storico di quel tempo, non tenendo conto delle variazioni accadute in tutto il sistema sociale si era giunti naturalmente a falsare tutto il meccanismo e perfino l'essenza della rappresentanza. Potenti interessi dell'aristocrazia territoriale domandovano il mantenimento del vecchio sistema, che offriva loro il mezzo di influire sulla maggior parte delle elezioni: mentre altri interessi non meno forti dell'agricoltura, del commercio, e dell'industria, che erano cresciuti a dismisura in specie nei grandi centri, esigevano che le elezioni divenissero libere da ogni influenza. Ciononostante passarono molti parlamenti senza che la lotta si impegnasse fra questi due diversi interessi, attalchè, quando l'agitazione per la riforma si stese sul Regno Unito, non fu una agitazione fattizia ma reale e rispondente ai veri bisogni del paese. Gl'inconvenienti erano gravi: molti borghi, a cui il privilegio era stato concesso dagli antichi re, erano caduti in una condizione così miserabile non solo in confronto delle città, che erano loro sorte daccanto ma anche in confronto della loro primitiva condizione, che il diritto del voto era usurpato dai potenti signori, i quali disponevano della esistenza dei loro abitanti. Molte città invece fiorentissime in commercio ed in industria mancavano affatto di rappresentanza. In molte città, come si disse, o per antiche differenze o per corruzioni di procedimenti elettorali, il diritto del voto non apparteneva se non ai « *bourgesses* » o ai « *Freemen* »: in alcune però si aggiunsero al numero degli elettori quelli, che possedendo una casa, e risiedendo nella località pagavano lo « *scot and lot* » ossia le tasse locali e le generali. Molto più sconveniente ai veri interessi della rappresentanza era la sproporzione, che passavo fra essa e la popolazione soprattutto nelle città e nei borghi. Da un rapporto del 1790 risulta che la città di Londra in quel tempo con 500 mila anime non aveva che quattro rappresentanti, mentre la contea di Cornwall, la cui popolazione non si elevava se non a 175 mila abitanti, mandava al parlamento quarantaquattro deputati. Nello stesso anno 375 votanti distribuiti in 30 borghi non erano rappresentati da meno di sessanta deputati o si citano ridicoli esempi di elezioni fatte da una diecina di persone sotto l'influenza del sottofattore

Digitized by Google

o del servitore del proprietario (1). Questa falsata distribuzione del suffragio aveva inoltre portato al suo massimo grado il vizio deplorevole della compra dei voti, che da lungo tempo affliggeva la costituzione inglese. Il *reform-bill* del 1832 fatto accettare anco alla camera dei Lords dopo vive opposizioni da Russel, rimediò in massima parte ai detti inconvenienti. Ad ogni borgo al di sotto di mille abitanti fu tolto il diritto di rappresentanza. Per questa misura 56 borghi, che tutti insieme nominavano cento undici membri della Camera dei Comuni, perdettero l'esorbitante privilegio e in trenta borghi, ciascuno dei quali conteneva una popolazione minore di quattromila anime; il diritto di nominare due deputati fu ristretto al diritto di mandarne uno solo. Ventidue nuovi borghi contenenti ciascuno una popolazione al di sopra di 12 mila anime ottennero la rappresentanza e no furono investite pure città importantissime come Manchester e Birminghem. Alcune vaste contee quelle di Cheshire, di Lancashire, di Surrey, di Cornwall ebbero quattro rappresentanti invece di uno. In Scozia il numero dei deputati della città fu elevato da 15 a 23 ed in Irlanda si crearono nuovi borghi e si accordò il diritto di nominare due deputati invece di uno a 45 città considerevoli e inoltre alla Università di Dublino. Quanto poi alle condizioni dell'elettorato, si accordò il suffragio nelle contee a quelli che, secondo l'antichissima disposizione, posseggono una proprietà libera (Freebold) che renda annualmente 40 st. (50 fr.), a quelli che hanno in perpetuo il dominio utile di un fondo altrui (copyhold), che rende annualmente almeno 10 st. (250 fr.), ed a quelli che occupano come locatarii o fittaioli un fondo della rendita di 10 st. se il termine dell'affitto originario non fosse minore di 60 anni, e di un fondo della rendita di 50 st. (1250 fr.) se il termine non fosse al di sotto dei 20 anni; nelle città e nei borghi a quelli che fossero proprietari o locatari di una casa della rendita annua di 10 st., ed a quelli che indipendentemente dalla pigione godessero dei privilegi della *franchigia* (Freemen) o di quegli della *borghesia* (burgesses). Si vedrà fra poco se queste gravi modificazioni servissero a recidere il male dalla radice.

La rappresentanza in Spagna secondo lo Statuto Reale del 1834.

Coll'anno 1834 si era aperta per la Spagna la sua terza epoca costituzionale. La libertà non si acquistava in quell'anno a prezzo di un pronunciamento militare, nè di una ribellione, era l'opinione pubblica che pacificamente trionfava del dispotismo spirante. Uno degli atti più importanti del ministero Martinez della Rosa fu, oltre il trattato della quadruplice alleanza, lo Statuto Reale. Esso non fu se non una imitazione della Carta francese data alla Spagna da una ordinanza ministe-

(1) Louis Blanc. *Lettres sur l'Angleterre*. Paris 1866. II. 283, e segg.

Digitized by Google

riale. La sua origine straniera fu per tutto il paese il primo motivo della repugnanza che ispirò. Essa divideva il parlamento in due Camere od *Estamentos*, quello dei *proceres* e quello dei *procuratores:* ma il vantaggio delle due Camere era paralizzato dal sistema elettorale, con cui si nominava il secondo *estamento*. Il suffragio era accordato esclusivamente alle città capoluogo di cantone. I collegii si formavano dai soli membri dei municipii, che si aggiungevano un numero di persone scelte fra le più tassate eguale a quello dei componenti il municipio. Il collegio così costituito nominava due elettori e tutti gli elettori dei capoluoghi di cantone si riunivano al capo-luogo della provincia e sceglievano i deputati alle Cortes. Ora la Spagna contiene 18,447 comuni ripartiti fra 49 provincie che dà 376 comuni per provincia e si può valutare a dieci per provincia il numero dei capoluoghi di cantone: di modochè sulla totalità dei Comuni ve ne erano 490 che avevano il voto elettorale e 17,957 che ne erano privi. Ogni capoluogo di cantone nominava due elettori: si avevano dunque 980 elettori, che disponevano dei destini di una intera nazione. E quasi questa non bastasse, erano ammesse ancora delle condizioni di eleggibilità. Ogni procurator dovova avere una rendita di 12 mila reali (3000 fr.) in beni immobili. Questo censo già alto di per se diveniva eccessivo in Spagna, dove sopra 54 milioni di araizados di terre coltivate 37 appartenevano in quell' epoca ai maggioraschi ed alle mani-morte, 17 soli erano liberi; e quindi la scelta dei Deputati si limitava ad una piccolissima minorità, da cui erano esclusi tutti gli uomini insigni, che col loro ingegno, colle loro virtù, coi loro patimenti avevano servito la causa della libertà ed illustrato il paese (1). Ma tanto la legge di elezione quanto lo Statuto Reale ebbero una breve durata. Un progetto di miglioramento di quella legge fu la origine del profondo dissenso sorto fra le Camere ed il ministero Mendizabal: e la malaugurata risoluzione, che prese il suo successore Isturiz di annullare motuproprio la legge elettorale dell' *Estatuto* e di fare le nuove elezioni con una legge, che per lo scioglimento della Camera era rimasta un puro progetto senza alcuna forza giuridica, determinarono la insurrezione del 1836, come le ordinanze di Luglio avevano determinata la caduta di Carlo X. Cominciata da Malaga, dove il 26 Luglio si proclamò la Costituzione del 1812, essa si estese in poco tempo a tutte le provincie, entrò in Madrid e finì il 12 agosto col deplorevole avvenimento della *Granja*. Risorta la costituzione del 1812 si sentì un' altra volta il bisogno di portarvi grandi modificazioni. Le Cortes convocate il 24 ottobre 1837 e composte secondo il sistema elettorale di quella co-

1837 — Ristabilimento e modificazioni della costituzione del 1812. Costituzione portoghese del 1838

(1) Marliani. *Histoire polit. de l' Espagne*, I. 380, 382.

Digitized by Google

stituzione per la loro saggezza e moderazione superarono la aspettativa comune e si posero alacremente alla riforma insieme al liberale ministero di Calatrava. Uno dei più gravi difetti della costituzione fu tolto col mantenimento del Senato; per la formazione del quale gli elettori dovevano presentare una lista di candidati al governo. Insieme ad altre importanti riforme anche la legge elettorale fu migliorata. Dopo una discussione così saggia, così solenne della nuova legge fondamentale giurata il 18 di giugno sembrava che la Spagna dovesse riposare sotto la sua egida dalle continue sommosse, che impedirono lo svolgimento politico ed economico della nazione. Disgraziatamente però nulla era mutato nell'andamento della pubblica amministrazione, nell'educazione delle masse, nel sentimento politico di tutto il popolo. Le crisi ministeriali si succedevano a brevissimi intervalli cagionando dissesti incalcolabili e sempre da tutto motivati fuorchè dall'influenza legale dei parlamenti o dalla pubblica opinione. Il potere supremo oscillava continuamente fra i meschini intrighi di corte, la resistenza insurrezionale delle provincie ed i capricci dei capi fortunati di un esercito demoralizzato. Nè il Portogallo era in preda ad una minore agitazione per la revisione della sua carta fondamentale. Vinta la reazione e ristabilita Donna Maria si ponevano in moto nel 1836 sull'esempio della Spagna i partiti estremi ed obbligavano la regina ad accettare la costituzione del 1822. Le cortes nominate secondo le disposizioni della medesima riescirono nel 1838 a terminare e promulgare una costituzione, la quale fu un compromesso fra le esigenze democratiche e le tendenze oligarchiche della carta del 1826. Oltre infatti la nomina della prima camera affidata agli elettori della seconda con semplici condizioni di eleggibilità, fu sostituito il voto diretto a quello a due gradi ed il censo fu abbassato a 495 fr.

1848 — Ultima fase del terzo periodo. Repubblica in Francia.

L'ultima fase del terzo periodo si apre coll'anno 1848 e segna una nuova estensione del sistema rappresentativo nel continente europeo. È la fase a cui assistiamo e la cui forza d'espansione non è ancora finita, dacchè vediamo l'idea della rappresentanza farsi strada anche nei popoli i meno civili (1). Il principale avvenimento, che ha contribuito al rapido propagarsi di quel moto, è stata la rivoluzione del febbrajo in Francia. La disparizione subitanea della monarchia di Luglio parve una cosa strana ed inesplicabile agli stessi nemici, che cre-

(1) Ultimamente il vicerè d'Egitto dietro l'esempio dell'Europa volle istituire una specie di assemblea rappresentativa, ed il partito della *giovine Turchia* fra le riforme che ha in vista, consiglia al Sultano di circondare il trono di istituzioni costituzionali. L'essenza del self-government è interamente contrario allo spirito della civiltà mussulmana: ma ad ogni modo è sintomo di grande trasformazione.

Digitized by Google

dettero alle repubblica sol quando videro che le si lasciava libero il posto. La rivoluzione di febbraio fu fatta più in nome dell'eguaglianza che in quello della libertà. Tutti gli scrittori di quel paese convengono nel dire che la democrazia iscritta da 50 anni in ogni paragrafo del Codice civile non poteva lungamente essere assente dal codice politico, e minava alla base quel governo che si appoggiava nel sistema elettorale sul principio materiale del censo. Era il trionfo della sovranità popolare concetto ormai passato nella mente per non dire nella fantasia del popolo francese attraverso le continue adulazioni, che gli piovevano da ogni parte. Non era più senza dubbio il trionfo della democrazia battagliera e sanguinaria del 1793, giacchè la propaganda di pace, che è aiutata in gran parte dallo sviluppo del sistema rappresentativo, aveva già portato i suoi frutti. Era invece la democrazia pacifica, sorretta dalla sola forza delle idee, che Lamartine cercò popolarizzare colle sue splendide immagini. Le conseguenze però del concetto della sovranità popolare non tardarono a farsi sentire ed avrebbero aperti gli occhi dei moderati repubblicani, se la logica dei partiti non fosse inesorabile. Le manifestazioni socialiste dei clubs e degli opificii nazionali dovettero esser represse in nome della rebblica conservatrice; ma si tolse momentaneamente il male senza estirparne la causa. Il suffragio universale rimase nella opera del 1848. La costituzione infatti del quattro novembre del medesimo anno vaga in quanto concerne l'ordine sociale e non meno in ciò che riguarda l'ordine politico, vaga come le idee che la ispirarono, statuisce una sola assemblea sorta dal voto di tutti i cittadini, il cui potere non è raffrenato che da una triplice letture delle proposte di legge. La repubblica democratica aveva fatto sorgere nei socialisti la speranza di porre in atto le loro utopie: il suffragio universale svegliò naturalmente in un giovane erede di tradizioni sempre vive e dilette in quelle classi del popolo, che spesso si compiacciono a gridare « viva mia morte e muoia mia vita », la speranza della dittatura e della impunità di un solenne spergiuro.

Movimenti germanici.

Non meno assolute furono le idee che ispirarono le deliberazioni della democrazia germanica. Alle petizione di Mannheim del 27 febbraio, che inaugurò il movimento, successe ben presto il *vor parlament* che si radunò a Frankfurt il 31 di Marzo, ed a questo il 18 Maggio successe il parlamento tedesco. Non entra nel mio soggetto il narrare le discussioni di questa assemblea, che all'esaltazione degli animi comune in quell'anno a tutti i paesi, che si rivendicavano a libertà, riuniva l'idealismo proprio della razza, e che abbandonato dalla Prussie, minato dall'Austria andava a finire in un *club* che gli agenti di polizia Würtemberghesi servirono a disperdere. Mi basterà rammentare la sua proposta di organamento del potere centrale della confederazione. Il potere esecutivo di esso era ef-

Digitized by Google

fidato ad un imperatore ereditario e il potere legislativo ad un parlamento composto di due Camere sotto il nome di Camera degli Stati e Camera del popolo. La prima doveva constare di deputati nominati per metà dal sovrano, per metà dalla camera di ogni stato. La seconda doveva formarsi di rappresentanti del popolo eletti, secondo la legge elettorale discussa ed approvata dopo la discussione della costituzione, a suffragio universale diretto. È evidente qual parte venisse fatta in questo progetto alla democrazia tedesca, che poteva anche contare sulla metà della Camera alta nominata dalle assemblee degli Stati che si sarebbero naturalmente riformate sul modello federale.

È noto come anche la Prussia e l'Austria si trovassero trascinate nella corrente della rivoluzione germanica. Il re di Prussia dopo avere nel 1847 compita l'opera del 1808 e del 1823 ottriando una costituzione che era il frutto delle sue lunghe meditazioni e riposava sopra una base storica, era costretto nel Marzo 1848 ad umiliarsi davanti ad una sommossa, a promettere una di quelle costituzioni razionali, a priori, che egli aveva sempre respinte, a convocare la Costituente prussiana. Disciolta la Dieta però il 5 decembre il re ritornava alla sua idea favorita di concedere una costituzione, sebbene molto diversa dalla prima. Il nuovo parlamento doveva avere il diritto di discuterla e di modificarla. La nuova dieta doveva comporsi di due camere l'una e l'altra elettiva; e la elezione era per ambedue a doppio grado ma con questa differenza che tutti i cittadini erano elettori di primo grado per la nomina della camera bassa, mentre per la camera alta ogni elettore doveva possedere cinquemila th. in beni fondi, o avere una rendita netta di 500 th. o finalmente pagare una tassa personale (*classensteuer*). L'eleggibilità per la prima era sottoposta alla condizione di 30 anni compiti e di un anno di domicilio, per la seconda all'età di 40 anni e cinque di domicilio. Neppur questo sistema elettorale valse a dare una Camera di Deputati che corrispondesse ai desiderii del governo: la Camera quindi fu sciolta ed una nuova legge per le elezioni fu emanata il 30 maggio 1849. In essa il voto indiretto è conservato, ed è ammesso un elettore sopra 250 anime. Ma la inclinazione del re verso gli ordini e la gerarchia si riscontra nel modo di ripartire gli elettori di secondo grado. Quelli del primo sono distribuiti in tre classi secondo la cifra delle imposizioni che pagano: ed ogni classe nomina il terzo degli elettori definitivi. Così in una circoscrizione che paghi 90,000 th. d'imposizioni, i 100 e 200 elettori che soli ne paghino 30,000, i 1000 o 1500 che ne paghino il secondo terzo, e i 10 o 20,000, che paghino l'ultimo terzo o non ne paghino affatto, eleggono il medesimo numero d'elettori di secondo grado. Era un tentativo di combinare il censo più elevato con una specie di suffragio universale.

Leggi elettorali prussiane.

Digitized by Google

Costituzioni austriache.

Mentre il re di Prussia abbandonava con dolore i suoi concetti politici semifeudali e la sua costituzione storica, l'Imperatore d'Austria accettava la prima costituzione venuta senza tenere alcun conto delle condizioni storiche dei diversi paesi su cui si stendeva l'impero. La costituzione infatti concessa il 25 d'Aprile 1848 non era a confessione del ministro Pillersdorff, che ne fu l'autore principale, se non una imitazione di quella del Belgio, che aveva avuti così buoni resultati. Ma questa costituzione, sebbene liberale, era destinata a sparire dinanzi all'insurrezione, che si estendeva come un vasto incendio a tutte le più lontane parti dell'impero e suscitava i movimenti quasi simultanei di Vienna, di Milano, di Praga, di Leopoli, di Pesth. In mezzo alle immense difficoltà suscitate al governo austriaco dalla guerra d'Italia, dalle pretensioni delle provincie Slave e finalmente dalla guerra d'Ungheria e che sembrarono segnare l'ora della completa rovina della casa d'Habsbourg, esso spingeva il suo ardire fino alla imprudenza sciogliendo la costituente di Kremsier, che incaricata di discutere la legge organica aveva votata una costituzione molto liberale, sospendendo provvisoriamente l'esercizio del governo parlamentare ed ottriando una nuova costituzione che porta la data del 4 marzo 1849. Essa è evidentemente animata dallo spirito delle costituzioni francese e belga del 1830 e cerca risolvere la quistione così complessa dell'armonia delle varie razze, che compongono l'impero contro la quale dovevasi in tempi recenti frangersi la buona volontà di molti statisti austriaci. Dopo avere ammessi i principii generali di un organamento liberale, dopo avere fondato sulla base della elezione l'amministrazione comunale essa scende a stabilire il potere centrale, che è diviso fra l'imperatore e la dieta generale dell'impero. Questa dieta si compone di due camere, la prima delle quali è scelta in numero eguale alla metà della Camera Bassa delle diete di ciascuna provincia sopra un censo di eleggibilità di 500 fior. e la seconda direttamente dai collegi elettorali. È elettore ogni cittadino austriaco maggiore di età che paghi il censo determinato dalla legge elettorale o che senza pagare una imposta diretta gode del diritto di elezione in una comune di un paese austriaco. È poi eleggibile chiunque ha compita l'età di 30 anni ed è inoltre elettore. Se l'intenzione del governo dell'Imperatore nell'accordare queste franchigie fosse stata sincera e se la irrimediabile eterogeneità delle diverse provincie non avesse suscitati grandi ostacoli alla loro applicazione, l'organamento politico sarebbe stato superiore a qualunque speranza che si poteva concepire di un governo cresciuto in mezzo a tradizioni assolutiste. Si verificò infatti in questo tempo un fatto strano, che bisogna notare con attenzione: gli eccessi della democrazia avevano trascinati i governi nel campo delle sagge e moderate idee liberali, le esagerazioni della so-

Digitized by Google

vranità popolare gli avevano costretti a cercare un rifugio in una sincera applicazione del governo rappresentativo, tantochè le costituzioni ottriate valevano molto più sotto il rapporto della scienza politica di tutti gli ordini improvvisati dalle numerose Costituenti. Come tutto nella storia del mondo serve anche inconsapevolmente al progresso, così l'idea vera della libertà si sviluppa e progredisce anche in quei tempi, in cui più sembra che ci se ne allontani, e per mezzo di quelli stessi uomini o di quelli stessi governi che ne furono i capitali nemici.

Variazioni pacifiche nelle costituzioni della Svizzera e dei Paesi-bassi

In mezzo alla agitazione, che la rivoluzione di febbraio aveva prodotta in Germania, alcuni paesi europei rimasero in una calma perfetta senza cambiare in nulla le loro solide istituzioni, come l'Inghilterra ed il Belgio, altri si trovarono costretti ad introdurre delle modificazioni nel loro organamento politico senza però ricorrere a commozioni violente, come la Svizzera e la Olanda, di cui ebbi ad accennare nel secondo periodo la perseveranza nell'esercizio e nella pratica della libertà. La Svizzera era appena uscita, quando scoppiò la rivoluzione a Parigi, dalla questione del Sonderbund o della lega formata dai cantoni contro le tendenze dei radicali ad un accentramento unitario. La revisione del patto fondamentale del 1815, che il partito democratico aveva più volte mosso innanzi, e in vista del quale nel 1832 P. Rossi aveva elaborato un progetto di riforma, fu nel 16 maggio 1848 ripresa dalla Dieta Elvetica. Senza far causa comune colla demagogia, che aveva sperato molto in un movimento in Svizzera, essa credè inutile la convocazione di una costituente e riconobbe la sua propria competenza in materia costituzionale. La nuova costituzione votata dalla Dieta il dodici settembre segna un grande miglioramento nell'organismo federale, giacchè tiene una via di mezzo fra la unità eccessiva imposta alla Svizzera dalle armi francesi nel 1798 ed il patto del 1815 che accordava troppo alla divisione dei cantoni, e al discentramento. Il potere centrale è per le sue disposizioni esercitato da una assemblea federale divisa in due sezioni o consigli, un consiglio nazionale ed un consiglio di Stati. Il primo si compone dei deputati del popolo svizzero eletti a ragione di un membro per ogni ventimila anime e con voto diretto; il secondo di quarantaquattro rappresentanti nominati dai cantoni in ragione di due per ciascuno. Sebbene però questa riforma fosse fatta in un senso conservatore e deliberata dai poteri legali all'infuori di tutte quelle influenze estranee, che fino ai nostri giorni hanno agitata la Svizzera, era impossibile che essa volesse rinunziare allo spirito della maggior parte delle sue costituzioni cantonali ed il voto universale fu posto ed è anche oggi a base della costituzione federale.

La riforma della costituzione neerlandese era già preparata dalle condizioni

Digitized by Google

interne dell'Olanda prima che scoppiasse la rivoluzione francese. Da lungo tempo, come si vide, questo fiorente paese era avvezzo ed educato alla vita politica e la costituzione del 13 ottobre 1848 non fu se non una revisione semplice di quella del 1815 già modificato nel 1831 dalla emancipazione del Belgio. Essa è dunque un naturale svolgimento delle istituzioni anteriori e si distingue in molte parti dalle riforme improvvisate in quell'anno. Per la costituzione del 1815 il potere legislativo era esercitato dagli Stati Generali divisi in due Camere: ma la prima di esse non era che una camera di pari nominati a vita dal re, e la seconda eletta dagli stati provinciali non rappresentava direttamente la popolazione. Per la riforma del 1848 la prima Camera divenne presso a poco quello che era la seconda: essa è infatti nominata per nove anni col rinnuovamento triennale dagli Stati Provinciali. La seconda Camera è nominata direttamente dai cittadini. Il sistema del voto diretto non solo si è applicato alla elezione dei deputati, ma si è sostituito ad un sistema elettorale complicatissimo nella nomina degli Stati Provinciali e delle amministrazioni municipali. I rappresentanti della seconda Camera sono eletti dai cittadini maggiori, che pagano un censo che può variare, come nel Belgio, per ogni località ed il cui maximum fu fissato dalla costituzione a 160 fior., il minimum a 20. La legge elettorale però adottata nel 1850 abbassò il maximum a 120 fior. e determinò la varia repartizione del censo elettorale medesimo (1). I membri della prima Camera debbono essere scelti fra i cittadini più tassati nella proporzione di 1 sopra 3000 anime: mentre per la seconda camera nessun altra condizione di eleggibilità è ammessa tranne la età di 30 anni e il godimento dei diritti civili e politici. Così uno dei paesi più importanti in Europa non per la vastità dei suoi dominii, ma per il progresso intellettuale e i principii liberali che rappresenta, non si lasciava trascinare dall'insurrezione francese e modificava il suo sistema elettorale senza tener conto delle declamazioni di quella democrazia.

Moti in Italia Condizioni e mezzi del suo riorgamento.

Vengo finalmente all'Italia nostra, a quella risurrezione della sua nazionalità che cominciata così bene, così unanimemente, con tanto entusiasmo finì col fruttarci gravi disinganni, terribili dolori, ma insieme una forte speranza per l'avvenire, una grande lezione politica, il sentimento profondamente radicato di una patria comune. Menerebbe troppo in lungo questo capitolo e sarebbe estranea allo studio propostomi la descrizione degli avvenimenti, che precedettero le

(1) Ad *Amsterdam* soltanto si esige il censo di 12 fior. quello di 100 all'*Aia* e a *Rotterdam*. Nella città di *Utrecht* è di 60 fior., di 24 solamente nel distretto di Utrecht. Il censo delle campagne è in generale molto inferiore a quello delle città. Fra i 1231 comuni del regno 493 sono iscritti nella lista elettorale per il minimum e 467 per 32 fior. — Il fiorino d'Olanda è di 2 fr. e 11 cent.

Digitized by Google

rivoluzioni del 1848, dalla reazione napoletana e piemontese del 1821. Ognuno di noi ricorda il cambiamento progressivo della opinione italiana, l'appuramento di essa dai pregiudizi e dagli errori che la dominavano, prima attraverso alle congiure più provinciali che italiane, poi alle sette unitarie, ed ai moti mal concertati e falliti, alle persecuzioni poliziesche, agli esilii, alle carceri, ai disinganni. Ognuno sa come tutte le forze viva del paese cospirassero, anche combattendosi, verso un unico scopo e come dopo i tentativi falliti a Napoli, dopo la impotenza del partito della « Giovane Italia » gli animi degli italiani più intelligenti si volgessero con sempre maggiore speranza al Piemonte, e il partito monarchico costituzionale si spargesse su tutta la faccia della penisola fondandosi sul gran concetto di Foscolo che a fare l'Italia bisognava disfare le sette. Tanto le speranze rivolte verso il Piemonte, quanto il predominio delle idee costituzionali mostrarono un grande progresso nella opinione generale italiana, e come dall'anno 1833 « l'epoca » dice il Balbo « della maggiore divisione tra governanti e governati » si cominciasse a sceverare i tre sentimenti fino allora confusi dalla indipendenza, dell'unità, della libertà, a comprendere che l'Italia non poteva appartarsi dal rimanente d'Europa e dal grande movimento rappresentativo, che fino dal 1815 andava svolgendosi in Francia. Il Piemonte per la sua storia di molti secoli era la provincia d'Italia predestinata a capitanare la impresa della sua indipendenza. Per la posizione geografica stessa tra Francia ed Austria, che miravano alla supremazia sulla penisola, da lungo tempo esso si era trovato costretto a difendersi dall'una parte e dall'altra tantochè le sue virtù militari non si erano mai spente. La casa di Savoja, dinastia antica italiana, amata di un servile ma profondo affetto dal popolo, non potendo volgere verso la Francia le sue ambizioni doveva volgerle verso l'italia e quindi essere naturalmente, fatalmente la più terribile nemica di casa d'Austria. Il popolo finalmente sebbene incolto, per una felice varietà della razza e per l'educazione militare si trovava dotato di una tempra robusta, eminentemente adatta a quelle imprese che richiedono fiducia in se medesimi, coraggio e longanimità. E perciò che il paese ultimo fra tutti gli altri dal 1814 al 1833, da quell'anno in poi potè camminare con tanta costanza sulla via delle riforme da sorpassare in breve i buoni ordinamenti della civile Toscana ed anche la condizione relativamente florida del Regno di Napoli (1). Il re che allora guidava i suoi destini, Carlo Alberto, sebbene macchiato di gravi colpe, che solo più tardi doveva farsi perdonare con una nobile espiazione, nutriva però vivo il sentimento della indipen-

(1) C. Balbo. *Sommario della Storia d'Italia*, § 41.

Digitized by Google

denza ed era di gran lunga superiore di mente e di animo ai proconsoli austriaci che malmenavano le altre provincie d'Italia; è quindi naturale che a lui si rivolgessero le speranze di tutti coloro che ponevano in cima di ogni altra cosa quel sentimento. Una delle caratteristiche del movimento italiano fu pure d'essere preceduto e preparato da una letteratura vigorosa e compatta: ora fu ventura che le migliori opere di questa letteratura escissero dal Piemonte. Non fu certamente la protezione che Carlo Alberto accordò alle lettere ed agli studi storici che suscitò tanti ingegni: fu solamente l'occasione, che schiuse la via ad una loro influenza più pronta e più decisiva. Gli studi storici rappresentati nel regno di Napoli da Carlo Troya, in Toscana da Gino Capponi e da altri ebbero profondi cultori anche in Piemonte, come Balbo, Cibrario ed altri: ma in Piemonte principalmente la dottrina fu rivolta a pratiche applicazioni alla questione italiana. I libri di Vincenzio Gioberti, di Cesare Balbo, di Massimo D'Azeglio, di Giacomo Durando fecero la educazione politica di tutta Italia (1). Lasciando da parte il valore del principio guelfo, che specialmente i primi due vollero porre a principio ispiratore del movimento, noterò solo come la soluzione della questione politica interna di ciascuno stato si trovasse da tutti quegli scrittori nel sistema monarchico rappresentativo sinceramente applicato. Le riforme civili e il governo consultivo raccomandate e promosse dalla parte moderata non erano nel loro concetto se non un avviamento al governo costituzionale, come si praticava allora nella Francia e nel Belgio. Gioberti scriveva a Bruxelles il Primato e Balbo aveva abitato per lungo tempo Parigi e notati sul luogo i meriti ed i difetti di quelle costituzioni. Essi nutrivano pure una profonda ammirazione per le istituzioni inglesi, che anche in Francia si era cominciato a studiare e a comprendere. Si era insomma ben lontani dai tempi, in cui si credeva possibile e si invocava come la perfezione della scienza politica la costituzione spagnola del 1812. La scuola politica piemontese riproduceva ed alla sua volta meglio determinava quel ritorno che dagli uomini assonnati di tutte le provincie si faceva verso la realtà delle cose, verso una libertà moderata, verso il sistema possibile che avviasse al « porro unum » di Balbo, all'acquisto della indipendenza dallo straniero. Oltre ad appagare una naturale tendenza delle classi colte l'indirizzo della scuola piemontese rispondeva ad un altra esigenza delle attuali condizioni storiche in cui versava l'Italia. Se vi era un mezzo di volgere tutte le forze nazionali verso lo scopo supremo della libertà esterna, era quello della conciliazione fra governanti e governati, fra po-

(1) Gualterio. *Gli ultimi rivolg. ital.* Firenze 1851. I P. 2ª 46 e segg.

Digitized by Google

poli e principi. L'Europa monarchica non avrebbe mai permesso che nel nostro paese prendessero piede forme politiche diverse da quelle secondo la quale essa reggevasi: e non era viltà ma necessaria prudenza tener conto di una simile circostanza. Suscitare una nobile ambizione nel cuore dei vari principi era partito molto più saggio e più pratico di quello di farsene dei nemici cacciandoli, nemici aiutati dalle dinastie europea e da un possente partito monarchico. Finalmente l'arme più acuta, che si potesse volgere contro l'Austria, era la istituzione in tutta la penisola di governi rappresentativi moderati e sinceri, giacchè essa sperò sempre più che sulle armi proprie sugli eccessi, sulle esagerazioni di libertà, cercò di promuoverle per quanto fu in lei e disgraziatamente dovette ad esse in parte la vittoria del 1849. Un tal progresso nella dottrina del governo e nella pratica della politica era accolto e promosso in special modo dalle classi medie, da quella borghesia che anche in Francia ed in Spagna faceva la forza ed era il sostegno delle libere istituzioni. È un felice carattere di questa classe l'essere costretta per le sue condizioni sociali all'istruzione e ad una incessante operosità. Il suo lavoro sempre intelligente, sia che si volga alle professioni che si dissero liberali sia che alla industria ed al commercio, sviluppa in essa quella potenza di volontà che sempre accompagna uno sforzo, e quella indipendenza che la esime dalle seduzioni del potere senza però spingerla all'ozio. Il movimento italiano attingeva dunque tutta la sua forza da questa classe intermedia fra il popolo e l'aristocrazia. Il popolo, usurpando questa parola nel senso della classe lavoratrice, non poteva essere educato ad una idea politica sana. Tenuto a bella posta specialmente nel centro e nel mezzogiorno nella più completa ignoranza, cresciuto in mezzo alle più assurde superstizioni religiose null'altro poteva apprezzare che una opposizione cieca a quei governi che lo tenevano nella miseria e di cui gli si diceva tanto male. Di più, come dissi, la sola educazione politica, che ebbe nei primi anni di agitazioni, la educazione delle congiure, dei segretumi, della opposizione sistematica non poteva aggiungere vigore nè essere di una buona scuola ad animi già infetti da quella corrente di corruzione e d'immoralità, che è la vita del dispotismo. Così la barbarie del brigantaggio, che afflisse sempre più o meno le provincie meridionali, non era altro che un sintomo deplorevole della confusione dei principii morali e sociali che si faceva nella mente delle infime classi del popolo: sintomo, di cui si ha riscontro in identiche condizioni della Spagna (1). Nelle provincie poi più civili, se la intelligenza era più sviluppata e la moralità più profonda, altre cagioni

(1) Marliani. Op. cit. I. 149.

Digitized by Google

ooo meno deplorevoli servivano a mantenere nel popolo la incertezza delle credenze. Da un lato le teorie del Giacobinismo francese filtrate attraverso le sette dei Carbonari, del Muratori, e della Giovane Italia, da un altro la diffidenza molto più sensibile verso principi sperginri e finalmente gli studii storici rivolti più che altro sulla spleodida epoca dei municipii fomentavano in esso un repubblicanismo indefinito (1). Sarebbe ingiustizia però il discooscere che esso era pronto a rispondere all'appello della classe intelligente, a spendere la propria vita con rara aboegazione, quando ei trattava di libertà o d'indipendenza. Questi generosi sentimenti, che almeno danno un aspetto di grandezza agli errori popolari, mancavano affatto nelle alte classi, che per la loro posizione e le loro aderenze sarebbero state le più atte a sostenere una rivoluzione. Neppure riguardo ad esse pretendo scemare il merito immenso dei pochi membri della aristocrazia, che si associarono al movimento intellettuale della borghesia ed incontrarono per le nuove idee i dolori, gli esilii, e la morte. Essi furono anzi più grandi, quando si svincolarono dai pregiudizi della loro classe: ed in questo la nobiltà piemontese superò tutte le altre, giacchè due dei più valenti campioni della scuola moderata e costituzionale furono il conte Balbo ed il marchese D'Azeglio; la qual cosa certo si deve al carattere più maschio di quei giovani patrizii, che le tradizioni delle loro cose chiamavano alla vita militare, vita contraria alle mollezze ed alle viltà. Fatte però poche eccezioni la massa del patriziato era la parte più corrotta e più servile della nazione: continuando lo quella mollezza così argutamente rimproveratale dall'immortale Parini era divenuto oggetto di sprezzo per chiunque avesse senso di dignità umana. Essa rimase estranea ad ogni qualunque progresso intellettuale, tantochè la sua ignoranza era divenuta proverbiale: ed il suo ozio, la sua nullità diveoivano uo ostacolo, opponevaoo una grande forza d'energia alla rigenerazione del paese.

Ciò nonostante la borghesia giungeva a vincere i pregiudizi della plebe e la inettitudine della oobiltà e a lasciare un monumento imperituro della sua vittoria nelle costituzioni, che nel 1848 si proclamarono nelle diverse parti d'Italia, prima che per infelici circostanze superiori ai buoni voleri della parte moderata, il tradimento dei principi e gli errori della democrazia venissero a sfruttare e deviare la impresa incomiociata coo tanto favorevoli auguri!. Fu giustamente osservato che quelle costituzioni salvarono l'Italia dal contagio repubblicaoo della rivoluzioo di febbraio: e che dei quattro desiderii politici, che scoovolsero in quell'anno l'Europa, il buon seneo delle nostre classi medie seppe appigliarsi ai due

(1) Gualterio. Op. cit. I. p. II. 61.

Digitized by Google

più giusti e più pratici, a quegli della libertà rappresentativa e dell'indipendenza nazionale lasciando alla Francia il desiderio della democrazia assoluta ed esclusiva, alla Germania il desiderio della unità (1).

Sistema elettorale delle varie costituzioni italiane.

Il sistema elettorale, che prevalse dappertutto fu conforme allo spirito delle istituzioni inglesi, belgiche e francesi, e pose la rappresentanza nelle mani di quelle classi medie che erano state la mente regolatrice delle riforme e delle rivoluzioni, che sole potevano apprezzare il valore delle nuove istituzioni, e che ancora per molto tempo, finchè non sarà fatta la educazione morale e politica delle masse, dirigeranno, giova sperarlo, l'andamento della macchina costituzionale — La costituzione napoletana del 29 gennaio 1848 fu la prima proclamata in Italia e che ne cambiò affatto le sorti. Si chiuse con essa il periodo delle riforme e si inaugurò il periodo costituzionale. È vano ormai il questionare se la iniziativa presa da Napoli giovasse o nuocesse alla causa italiana; giacchè essa era divenuta in quel regno una necessità (2). Forse, come disse, essa contribuì, decidendo gli altri principi ad accordare analoghe costituzioni, a distogliere il paese dall'imitazione della repubblica di febbraio. Le regole della formazione della Camera dei Deputati sono stabilite nel capitolo III. Il numero di essi vi è determinato sulla base della popolazione; l'articolo 54 dispone che vi sia un deputato per ogni complesso di 20 mila anime. Per essere tanto elettore quanto eleggibile è necessario aver la qualità di cittadino e la età compiuta di 25 anni e non trovarsi nè in stato di fallimento nè sottoposto ad alcun giudizio criminale. Sono elettori 1° tutti coloro che posseggano una rendita imponibile, la cui determinazione fu rilasciata alla legge elettorale, 2° i membri delle accademie, 3° i professori delle università e dei licei, 4° i laureati, 5° i decurioni, 6° i pubblici funzionari in ritiro che abbiano una pensione annua di 120 ducati, o i militari dal grado di uffiziale in sopra che godono una pensione di ritiro. Sono eleggibili: 1° tutti coloro che posseggono una rendita imponibile, la cui quantità doveva esser pure determinata dalla legge elettorale, 2° i membri delle accademie ed i professori delle università. I pubblici funzionarii, purchè inamovibili, gli ecclesiastici ed i militari possono essere elettori ed eleggibili, quando concorrono in essi le precedenti condizioni. Gli intendenti infine, i segretari generali d'intendenza ed i sottointendenti nell'esercizio delle loro funzioni non possono esser mai nè eleggibili nè elettori (3).

(1) C. Balbo. *Sommario etc.* Firenze 1856 — 465-466.

(2) Massari. *I casi di Napoli* — 25.

(3) Costituzione Napolitana del 10 febbraio 1848. Art. 54, 55, 56, 57, 58, 59 — Senza lavare a ciela questa costituzione e il suo sistema elettorale specialmente riguardo al censo imposto alla eleggibi-

Digitized by Google

Il 2.° paragrafo del titolo III dello Statuto toscano si fonda sui medesimi principii e stabilisce che il possesso, la capacità, il commercio e l'industria saranno le qualità che conferiranno ai cittadini il diritto di essere elettore per la formazione del Consiglio Generale e che l'eleggibilità sarà sottoposta alla sola condizione dell'età de' 50 anni compiti e del possesso o dimora stabile nel distretto elettorale.

Sulle stesse basi è pure formato il Consiglio dei Deputati istituito dallo Statuto fondamentale degli Stati della Chiesa del 14 marzo. Il Consiglio si compone dei deputati scelti dagli elettori sulla base approssimativa di un deputato per ogni 30,000 anime. Sono elettori primo i gonfalonieri, priori ed anziani delle città e comuni, e i sindaci degli appodiati, 2.° quelli che nel censo sono iscritti possessori di un capitale di scudi 300, 3.° quelli che per altri titoli pagano al governo una tassa diretta di scudi 12 annui, 4.° i professori, 5.° gli avvocati e procuratori, 6.° i laureati, 7.° i membri delle Camere di Commercio, 8.° i capi di fabbrica o stabilimenti industriali, 9.° i capi o rappresentanti di società, corpi morali, istituzioni pie o pubbliche, le quali sono intestate nel censo come al n.° 2, o pagano la tassa di cui al n.° 3.° Sono eleggibili, 1.° quelli che nel censo sono iscritti possessori di un capitale di scudi 3,000, 2.° quelli che per altri titoli pagano al governo una tassa fissa di scudi cento annui, 3.° i professori, gli avvocati ed i procuratori, 4.° gli altri enunciati nei numeri 1, 4, 5, 6, 7 e 8, delle qualità richieste per l'elettorato, quando sieno iscritti per la metà del capitale notato nel n.° 1, o paghino la metà della tassa, di cui al n.° 2. — Negli elettori si richiede l'età di 25, negli eleggibili quella di 30 anni: negli uni e negli altri il pieno esercizio dei diritti civili e politici e perciò la professione della religione cattolica (1).

La legge elettorale sarda fu pubblicata il 17 marzo 1848. Già lo Statuto del 4 marzo ne aveva posti negli art. 39 e seguenti le basi principali: ed urgendo che si adunasse la Camera dei Deputati, è naturale che essa non potesse esser preparata da studi speciali. La sarebbe stata se il periodo delle riforme avesse continuato: ma la rivoluzione napoletana avea chiuso questo periodo e bisognava imitarne gli ordinamenti e quindi riportarsi alla fonte comune della costituzione francese, od essere trascinati a viva forza nella corrente. È perciò che si legge nel preambolo della legge medesima. « Abbiamo tosto date le disposizioni op-

lità, non convenga col *Massari* (v. op. cit.) che vide nella imitazione dello Statuto francese una sventura nazionale. L'originalità è buona soltanto per un paese che ha tradizioni speciali rappresentative, e delle provincie italiane la sola Sicilia poteva allora vantarne.

(1) Statuto fondam. degli Stati della Chiesa, art. 22, 23, 24, 25.

Digitized by Google

portune, affinchè quella ci venisse nel più breve termine proposta, senza aspettare che fossero raccolte tutte le notizie di fatto, la cui cognizione poteva forse riuscire opportuna per fissare le condizioni dei diritti elettorali. Così senza frapporre alcun indugio, prese in seria considerazione le condizioni politiche in cui si trova la nostra patria, pieni di confidenza nel senno e nella virtù del nostro popolo, ci siamo indotti per una parte a partecipare il diritto di eleggere a quel maggior numero di cittadini che fosse compatibile colle condizioni di un governo sinceramente rappresentativo ed abbiamo lasciato per l'altro appieno libera agli elettori la scelta dei deputati ». È inutile che io esponga in questo momento le disposizioni della legge, giacchè è quella che con poche modificazioni vige attualmente, e su cui sarò costretto a tornare più volte.

Il voto universale in Europa. Sue vicende ed effetti

Il movimento costituzionale del 1848 nonostante le sue esagerazioni fu senza dubbio favorevole all'estensione ed alla determinazione dei veri principii del governo rappresentativo. L'esempio della repubblica francese sorta inopinatamente da strane coincidenze storiche appunto per questo non ebbe una grande influenza sui paesi circostanti: e mentre la rivoluzione del 1830 aveva almeno comunicata la propria vita ad uno stato che doveva offrire il modello della monarchia rappresentativa in Europa, essa non animò del suo spirito se non poche e poco vitali democrazie, che presto sparivano davanti alla rinnovata potenza della reazione assolutista (1).

Mentre però il sistema elettorale del voto ristretto si estendeva alle nuove monarchie costituzionali, il suffragio universale rimaneva nelle istituzioni imperiali di Francia. Riservandomi a ritornare nel secondo capitolo sopra la sua storia ed il suo valore teorico, voglio fin d'ora accennare alle sue vicende negli ultimi venti anni.

(1) La influenza dei principii della repubblica francese si scorge manifesta nella costituzione della repubblica romana, e nei suoi articoli seguenti. Art. 16. « L'assemblea è costituita di rappresentanti del popolo ». 17. « Ogni cittadino che gode dei diritti civili e politici a 21 anno è elettore, a 25 è eliggibile ». 18. « Non può essere rappresentante del popolo un pubblico funzionario nominato dai consoli o dai ministri ». 19 « Il numero dei rappresentanti è determinato in proporzione di uno ogni 20,000 abitanti ». 20. « I comizi generali si adunano ogni 3 anni nel 21 aprile. Il popolo vi elegge i suoi rappresentanti con voto universale, diretto e pubblico » — Quella influenza si scorge ancora, sebbene molto più indiretta e sbiadita nello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia decretato il 10 luglio 1848 dal generale parlamento ove all'art. 6 sono dichiarati elettori nel luogo del domicilio dopo una dimora di tre mesi tutti i cittadini che abbiano compiti ventun'anno e sappiano leggere e scrivere. A togliere però gl'inconvenienti del suffragio universale sono stabilite condizioni di eleggibilità, e la garanzia anche più importante della divisione del parlamento in due Camere e saggie misure di circoscrizione elettorale.

Digitized by Google

In Francia certe elezioni, che sembrarono compromettere l'ordine pubblico, avvenute nell'anno 1850 fecero riflettere al partito conservatore che il parlamento sarebbe stato ben presto invaso dal socialismo, se non si trovava il modo di togliere alle più basse classi della società l'esercizio del diritto elettorale. Il presidente quindi acconsentì dopo aver chiamati a se i membri più influenti di quel partito a proporre una riforma, che avesse per scopo di restringere più che fosse possibile il suffragio universale, di *regolamentarlo*, come dicevasi. La legge fu discussa d'urgenza il 31 di maggio. Con essa si cercò di girare la legge elettorale del 1849 senza violarla. Il suo fine non era solamente di escludere dal voto i vagabondi e la popolazione fluttuante delle grandi città, giacchè questo si sarebbe potuto raggiungere esigendo la condizione di un domicilio più lungo di quello di sei mesi, ma andava ad una esclusione più larga. Si credè raggiungere quel fine senza urtare le suscettibilità democratiche determinando che il domicilio reale non sarebbe valido se non pei figli maggieri viventi nella casa paterna, pei servitori ed operai abitanti presso il loro padrone, pei militari in attività di servizio, pei funzionari pubblici, e che in ogni altra circostanza si dovesse adottare come mezzo di costatare il domicilio l'iscrizione sulla nota delle tasse personali, o delle prestazioni in natura. Questa legge nen esclusiva in apparenza allontanava molta gente dal voto, per esempio gli abitanti poco agiati delle grandi città, i locatarii di Parigi che non pagavano sopra i 200 franchi di pigione: e sebbene fosse una saggia misura di conservazione, non poteva mai difendersi in nome del suffragio universale. Una cosa, che ha un'apparenza di stranezza, si è che questa legge era destinata a morire non già sotto le agitazioni popolari ma sotto l'iniziativa dello stesso Presidente della Repubblica. Quando i tempi gli parvero maturi per la restaurazione dell'impero, esso non si credè sicuro finchè non avesse dalla sua parte il suffragio universale. Egli sapeva bene che quel solo sistema elettorale senza restrizione poteva conciliargli da prima le simpatie popolari e consacrare quindi la sua usurpazione. La proposta però di abrogazione della legge del 31 maggio è fatta nel messaggio presidenziale del 4 novembre 1851 sotto altri pretesti. Secondo il presidente la restrizione del diritto elettorale aveva portati buoni frutti, ma non era se non una misura di salute pubblica e quindi non poteva essere che temporaria. Essa di più aveva escluso dal voto un tre milioni di cittadini, due terzi dei quali pacifici abitanti delle campagne, e servite di pretesto al partito anarchico. Il colpo di Stato del 2 decembre mostrò qual fosse il vero scopo della legge, quale la causa delle simpatie del presidente per la sovranità popolare ed il voto universale: e la nazione glie ne mostrò la sua gratitudine coi 7 milioni e mezzo di voti del 20 e del 21 de

Digitized by Google

cembre. La Costituzione del 14 gennaio 1852 imitata da quella dell'anno VIII conservò il suffragio universale per la formazione del Corpo Legislativo liberandolo dal falso sistema di procedura che lo rendeva anche peggiore. « Una camera, che prende il titolo di corpo legislativo, si legge nel preambulo della costituzione, vota le leggi e le imposizioni. Essa è eletta dal suffragio universale senza scrutinio di lista. Il popolo scegliendo isolatamente ogni candidato può più facilmente apprezzare il merito di ciascuno di essi ». Negli articoli poi 34 e 35 è stabilito che la elezione avrà per base la popolazione, e vi sarà un deputato in ragione di 35 mila elettori. Il suffragio universale applicato alla elezione dei deputati corrisponde ai desiderii dell'Imperatore, tanto per l'astensione volontaria dei repubblicani e degli orleanisti, quanto per la preponderanza delle masse delle campagne o bonapartiste, o ingannate, o corrotte. Il sistema delle *candidature ufficiali* riesce oggi quasi dappertutto ed in un paese portato per natura all'opposizione il suffragio universale non riesce a portare sui banchi della sinistra se non un 13 o 15 voti. Gli stessi democratici confessano che non può essere abbandonato a sè stesso, che ha bisogno di esser *diretto*, e repubblicani come bonapartisti vi hanno perduta oggi ogni fede, sebbene sieno pronti dimani a sostenere il principio solo perchè credono che la Francia ne abbia data per la prima la formula. Egli è oggi per l'imperatore Napoleone uno strumento di governo, può però diventare dimani, se un vivo desiderio di libertà invade di nuovo la Francia, uno strumento di partito e volgersi minaccioso contro il governo che lo proclama come la base del suo organamento.

In Svizzera gli effetti del suo sistema elettorale si riscontrano non meno notevoli, ooostante il senno politico, che distingue quelle libere popolazioni. Il radicalismo, sebbene oggi si afferma che perda ogni giorno terreno, empie la Svizzera di discordie intestine, e giunge in alcuni distretti, come a cagione di esempio nel cantone di Basilea-Campagna, ad esercitare un vero e proprio dispotismo per mezzo del voto universale. Una naturale conseguenza di quel fatto deplorevole si è la indifferenza dei cittadini pel voto, che comincia a manifestarsi in alcuni luoghi; ed in altri il ricorso alla violenza per scuotere il giogo di un partito. Nel cantone citato l'anno 1864 su 10,500 elettori attivi ooo si presentarono se non 4782 nelle assemblée comunali convocate per cose d'importanza, mentre la cifra costituzionale era di 5260 votanti: od anche più recenti sono i tumulti avvenuti per una elezione di Ginevra, in cui i radicali tentarono ricorrere ai mezzi più illegittimi per volgerla al loro fini e gl'indipendenti dovettero prender l'urna d'assalto, portando la violenza e spargendo del sangue in quelle

Digitized by Google

sale dove la libertà dovrebbe regnar sovrana (1). Disordini ancora più gravi hanno avuto luogo recentemente nel Regno di Grecia, dove il suffragio universale fu effetto e si fa causa alla sua volta di anarchia intellettuale e morale. Sebbene in un giudizio imparziale sia da tenersi conto in favore di quel popolo di alcune circostanze attenuanti, pure è impossibile non istituire un doloroso paragone fra l'assemblea costituente del 1843, che s'ispirò al vero sentimento di libertà rappresentative, e quella del 1862, che cadde in tutti i vizi così bene evitati dalla prima, e riuscì alla pericolosa abolizione del Senato, alle funesta demoralizzazione dell'esercito, alle violenze della plebe (2). Anche più terribile è stata la lezione che i cittadini degli Stati-Uniti d'America hanno ritratto in questi ultimi anni dal loro organismo elettorale e dal modo con cui è formata le Camera dei Rappresentanti. Le previsioni di A. De Tocqueville si sono avverate e un'assemblea appassionata e violenta, ha portato nel Congresso le pretensioni o le idee schiaviste degli Stati del mezzogiorno, ha così provocata la rottura del patto federale, ha fatto correre fiumi di sangue per il mantenimento dell'Unione ed oggi un'assemblea non meno appassionata e non meno violenta incrudelisce contro i vinti, restringe l'autorità del presidente, stabilisce nel mezzogiorno i governi militari, riflette ed adula i più bassi sentimenti del popolo. In Danimarca, che fino dal 1849 accolse il suffragio universale nella costituzione del 5 giugno per la formazione del *folke thing* (camera popolare) e lo mantenne anche nell'ultima riforma costituzionale del 1865, non vi è stato il tempo di studiarne gli effetti, nè ha prodotto, per quanto io sappia, notevoli perturbazioni. Sarebbe anche più prematuro un giudizio sui resultati della legge nuova elettorale per il parlamento della Germania del Settentrione, del 15 ottobre 1866, e che recentemente si applicò alle elezioni per il parlamento doganale tedesco. Noterò soltanto che il suffragio universale non fu considerato dal conte Bismark se non come un istrumento di regno, come un mezzo di accrescere le file del partito che lo appoggiava: e che in occasione delle recenti elezioni al parlamento

(1) Per i movimenti e per le riforme posteriori in Svizzera vegg. il mio articolo « Una nuova fase della democrazia » nella *Nuova Antologia* dell'a. 1868.

(2) Non mi fermai prima d'ora sulla storia rappresentativa della Grecia, perchè non ha grande importanza. Liberata intieramente nel 1832 essa fu dichiarata regno indipendente ed ebbe a re il principe Ottone di Baviera, che la governò dispoticamente fino a marzo 1844, in cui una Costituente elaborò una costituzione imitata da quella vigente in Francia. Il corpo legislativo si componeva secondo la medesima di due camere, ma i deputati della camera bassa erano nominati per tre anni da ogni cittadino che avesse 25 anni. La garanzia maggiore consisteva in un censo di eleggibilità. La continua influenza straniera non le dette fino ad ora uno sviluppo ed una importanza speciale.

Digitized by Google

doganale i liberali non ebbero molto a lodarsi della innovazione democratica importata di Francia, la quale specialmente in Baviera lasciò il campo libero alla influenza del partito oltramontano (1).

Paesi governati a voto ristretto. Loro progressi.

Basta volgere uno sguardo alla storia recentissima per convincersi che la vita costituzionale si sviluppa frattanto molto più rigogliosa e feconda nei paesi, che avevano adottato il sistema del suffragio ristretto. Questa limitazione della franchigia non impediva alla maggior parte di essi di attuare le più importanti riforme sociali, di aver parlamenti che sapessero condurre il popolo sulla via della libertà in ogni ordine di concetti e resistere nel tempo stesso alle usurpazioni dell'autorità regia, e all'influenza delle fazioni, dei partiti estraparlamentari. Fra essi il piccolo Belgio ed il piccolo Piemonte seppero acquistarsi molta maggior gloria e molto maggior rispetto dei grandi imperi. In quest'ultimo paese dalla legge elettorale del 1848 uscirono parlamenti, che, se furono inesperti da prima, giunsero ben presto ad un livello elevato di saggezza politica e di beninteso liberalismo. Anche il popolo che non parve da prima tenere un gran conto delle libertà conservategli, nonostante i perversi consigli, da un re profondamente onesto, fu scosso dalla lezione inflittagli col noto proclama di Moncalieri, cominciò ad apprezzare i diritti e i doveri della rappresentanza e fu in poco d'ora avvezzo alla vita parlamentare.

È inoltre ai progressi materiali e morali dei paesi retti a suffragio ristretto che si deve la estensione e la sempre crescente importanza del movimento rappresentativo in Europa. Dove regna sovrano il suffragio universale, il diritto naturale e inalienabile di sindacare le pubbliche amministrazioni scema ogni giorno di pregio nella pubblica opinione, che riconosce sempre più la impotenza o la prepotenza di quel sistema di elezione; mentre i vantaggi della libertà saggia e moderata, sempre più studiati ed apprezzati elevano nella opi-

(1) Ecco le principali disposizioni della legge del 1866. Art. 1. « Sarà eletto un parlamento incaricato di deliberare sulla costituzione ed organizzazione di una confederazione della Germania del Nord ». 2. « È elettore ogni cittadino di anni 25 compiti in possesso dei diritti e abitante in uno degli Stati Germanici, che fanno parte della Confederazione. » 3. « Sono esclusi dal diritto di elezione — le persone sotto tutela o curatela etc. » 5. « È eleggibile a deputato ogni cittadino elettore che appartenga ad uno degli Stati della Confederazione da tre anni almeno. Le pene subite per reati politici non formano motivi di esclusione. » 7. « Sarà nominato un deputato per ogni 100mila anime di popolazione calcolate secondo l'ultimo censimento. » 9. « Il Cittadino che vuole esercitare il suo diritto di elettore in un distretto dovrà esservi domiciliato all'epoca della elezione. Non si potrà votare in due località differenti. » 11. « La votazione è pubblica. . . . La scheda di votazione sarà messa da ciascheduno nell'urna senza essere aperta e senza essere sottoscritta. » 12. « L'elezione è diretta.

Digitized by Google

nione pubblica stessa quel diritto al suo vero concetto. Ne sono un esempio le etcese riforme politiche e parlamentari domandate e discusse in questi ultimi anni in Svezia, in Spagna, in Austria, in Inghilterra. Esse furono sempre reclamate, come vedremo, non già in nome di un diritto universale al suffragio, ma in nome di potenti interessi e di un numero considerevole di persone divenute ormai per il progresso sempre più rapido della capacità idonee e degne del voto. Così ponderato e lungamente dibattute servirono ad accrescere il prestigio delle istituzioni rappresentative, e a far comprendere la importanza di una sana teoria della elezione politica. Con una breve descrizione di queste riforme nei diversi paesi europei, di cui feci menzione, porrò termine a questi cenni sulla storia della rappresentanza.

Riforma politica svedese del 1865.

La riforma elettorale si è accompagnata con una riforma generale dell'organismo politico in Svezia, che da poco tempo soltanto può dirsi entrata nella vita costituzionale europea rinunziando al suo complicato sistema. È impossibile reprimere un senso di viva soddisfazione nel vedere nelle riforme di questo importante paese del settentrione la influenza dei più sani principii della scienza. Una non meno viva fiducia nell'avvenire dei suoi istituti politici si deduce dalla maturità delle deliberazioni, dal sonno con cui si domandarono dalla piazza e si accordarono dal trono i miglioramenti divenuti oramai necessarii, spettacolo che dovrebbe servir di lezione alle genti latine pronte ad abbracciare un'idea, ardenti nel porla in atto, facili ad abbandonarla quando sia passata nella pratica della vita. La Svezia ha offerto nel 1865 questo raro spettacolo di un popolo che cambia dopo maturi studi, dopo serie riflessioni, in mezzo ad una calma profonda il suo organamento politico, di un re che si fa iniziatore del movimento, di un'aristocrazia che rinunzia di buon animo a secolari privilegi. La costituzione Svedese riposava, come si disse, sopra una sorta di parlamento composto di quattro camere distinte, della nobiltà, del clero, dei borghesi e dei contadini. È inutile il dire come questi quattro ordini si inceppassero l'uno coll'altro, con quanta lentezza si dovesse procedere nella trattazione degli affari nazionali. Di più la forza delle cose aveva fatto sì che quelle camere non rappresentassero più le classi un tempo divise fra loro, le cause di questa divisione essendo sparite col progredire della civiltà. Ciononostante siccome l'ordine dei contadini non comprendeva che i proprietari rurali e quello dei borghesi abbracciava i soli manifatturieri ed i membri delle corporazioni domiciliati nelle città, moltissime persone capaci fra le quali i professori, i magistrati, i commercianti delle campagne non erano nè eleggibili nè elettori. Secondo alcuni calcoli dell'anno 1858 sopra una popolazione di circa quattro milioni possessori di una ricchezza

Digitized by Google

di 537 milioni di *rixdalleri* (1) vi era circa un milione con una fortuna di 245 milioni che non godeva del dritto di rappresentanza. Il progetto di riforma del governo centrale fu preceduto dalla riforma comunale, dalla istituzione dei *landstings* provinciali, che inaugurarono un largo sistema di discentramento e fecero cessare la distinzione antica fra le città e le campagne. Il progetto era già conosciuto e discusso fino dal 1863: e solo fu sanzionato da tutti gli ordini il 5 decembre 1865. Esso dichiara il popolo svedese rappresentato da una dieta divisa in due camere. La prima camera è composta dei membri scelti in tutto il regno e per 9 anni dai *landstings*, e nelle città che non partecipano a quelle assemblee, dai consiglieri municipali. Per esservi eletto è necessaria l'età di 35 anni, e il possesso di un immobile valutato sull'imposta ad 80 mila rixd.; od una rendita annua di 4000 rixd. comprendendosi in essa i trattamenti, ed onorarii di qualunque natura. I deputati della seconda camera sono eletti invece per soli tre anni. Le elezioni si fanno separatamente per le città e per la campagna, che nel linguaggio elettorale comprende anche i borghi, si nomina un deputato in ogni giurisdizione, e nelle città un deputato per ogni 10 mila abitanti. Il suffragio è accordato ad ogni cittadino che abbia l'età di 25 anni, sia domiciliato da un anno nel comune e possegga a titolo di proprietà o d'usufrutto un immobile valutato a 1000 rixd., od abbia in affitto a vita o almeno per cinque anni un fondo rustico valutato a 6 mila rixd. o paghi finalmente l'imposizione allo stato per una rendita annua di 800 rixd. (2). Le stesse condizioni si esigono per la eleggibilità, tranne un vestigio di intolleranza religiosa che rimane nello art. 26 rivolto a limitare le scelte fra i cittadini svedesi appartenenti al culto protestante: art. 26 che fa rammentare l'art. 25 della costituzione degli Stati Pontificii.

Riforma parlamentare spagnola del medesimo anno.

Nel 1865 anche la Spagna, il paese d'Europa, sul quale si fanno anche oggi sentir meno i vantaggi del sistema rappresentativo impotente a combattere la triste eredità del passato l'anarchia amministrativa, la potenza della camarilla di corte, l'assolutismo militare, ha tentato con una riforma delle leggi sull'elezioni portare nuovi elementi al potere, favorire nuove aggregazioni di partiti. Uno degli atti più importanti del ministero O' Donnel successo nel 21 giugno a quello Narvaez, è, insieme colla ricognizione ufficiale del nuovo regno d'Italia, la riforma elettorale. Non era la prima volta che una tale quistione sorgeva fra i diversi partiti, e si poneva il difficile problema di conciliare il sistema *mo-*

(1) Moneta che equivale a 1 fr. e 40 cent.

(2) *Annuaire des Deux Mondes*. 1864-65, 371.

Digitized by Google

derado, che restringendo i distretti poneva le elezioni in mano del governo, e quello *progressista* dello scrutinio di lista, che l'abbandonava ai capricci di pochi intriganti e toglieva i vantaggi delle influenze locali. La legge che il governo fu autorizzato a stabilire, e che fu promulgata il 18 di luglio, ha appunto questo importantissimo scopo, e tenta raggiungerlo in primo luogo combinando con elezioni locali, che rammentano quelle dei borghi inglesi, elezioni per circoscrizioni più vaste; in secondo luogo col ridurre il censo ed accrescere così il numero dei costituenti. Ecco le sue principali disposizioni. Nelle provincie della penisola e nelle isole adiacenti vi sarà un deputato per 45 mila anime. Ogni agglomerazione, che abbia più di 45 mila anime, formerà sola un distretto elettorale. Le provincie, che secondo la cifra della loro popolazione dovranno avere più di 7 deputati, saranno divise in due distretti elettorali indipendenti ed eguali più che sia possibile. Nelle provincie e distretti elettorali, in cui la popolazione superasse di più di metà il multiplo esatto di 45 mila anime, vi sarà per il di più un deputato. Le provincie e i distretti saranno divise in sezioni per facilitare il voto: ed in ogni provincia o distretto gli elettori voteranno per tutti i deputati della loro circoscrizione. Le condizioni della eleggibilità si riducono a ben poche: essere spagnuolo, laico, avere l'età di 25 anni ed essere iscritto sul ruolo delle contribuzioni dirette. È elettore qualunque cittadino che abbia 25 anni di età e paghi 20 scudi (50 fr.) d'imposizione fondiaria o industriale. Nel calcolo della imposizione sono contati al marito i beni della moglie, al padre amministratore i beni dei figli, ai figli quelli del padre. Godono parimente del diritto di elettorato indipendentemente dal censo, i membri delle accademie e dei capitoli ecclesiastici, i curati di parrocchia ed i loro vicari: gl'impiegati in attività o in ritiro che abbiano una paga di 800 scudi (2000 fr.), gli ufficiali di terra e di mare a cominciare dal grado di capitano inclusive: gli avvocati, i medici, i chirurghi, i farmacisti, gl'ingegneri: i pittori e gli scultori che abbiano ottenuto un premio: gli uscieri e i notari: i professori, ed i maestri del primo insegnamento e del secondo (1). È evidente come questa legge di riordinamento della seconda Camera si fonda sopra principii strettamente rappresentativi e come faccia una parte grandissima alle persone capaci. Una circolare indirizzata ai governatori delle provincie da Posada Herrera ministro dell'interno sulle nuove elezioni mostra quanto il governo fosse sincero nella applicazione della nuova legge. Ogni giudizio però ed ogni pronostico sopra i suoi effetti sarebbe prematuro, e specialmente dacchè il ministero succeduto a quello di O'Donnel

(1) *Annuaire des Deux Mondes*. 1864-65, 248-249.

Digitized by Google

sembra avanzarsi in una via decisa di reazione e viola in modo imprudente e pericoloso le più elementari garanzie costituzionali.

La riforma elettorale però che ha attirato più d'ogni altra l'attenzione e gli studii di quanti hanno a cuore l'avvenire delle istituzioni rappresentative, è quella che ha agitato per non breve tempo la pubblica opinione e le camere inglesi. Son lieto di poter finire la mia rassegna nel nome di quella nazione e di quel Parlamento, con cui dissi essersi inaugurato il primo periodo, e che conservano ancora ambedue quel senno politico che valse all'Inghilterra la libertà ed un posto così importante nei consessi europei. Nel 1862 Gladstone allora al potere diceva pubblicamente: « Le disposizioni politiche del paese non sono più quelle che erano una volta. Io credo, e lo dico con un certo dispiacere, io credo che una specie di letargia si sia momentaneamente impossessata del Parlamento e del popolo; vi sono molte questioni, che potrei indicare; ve ne è una che indicherò in mio nome e senza la pretensione di esprimere altra cosa che la mia opinione individuale: voglio parlare della questione delle franchigie elettorali riguardo alla quale si manifestano sintomi di letargia che è difficile di negare » (1). Poco tempo dopo l'indifferenza apparente, che dava luogo ai rimproveri dell'egregio statista, cedeva il luogo ad un'agitazione sempre più ardita ed esigente. La riforma del 1832 aveva tolti gravissimi inconvenienti od era stata accolta con gratitudine dal paese, come un reale progresso: ma non tardò molto tempo e cominciarono nuovi lamenti, si riconobbe che tutti gli inconvenienti del sistema elettorale non erano stati distrutti e quindi che una nuova riforma era necessaria. Lo scontento derivava da due cause principali, o meglio i lamenti si rivolgevano a due soggetti distinti; alla restrizione del suffragio e alla cattiva distribuzione dei collegi elettorali. I 658 membri del Parlamento, si diceva per un lato, sono in un popolo che si vanta libero, scelti da poco più di un milione di cittadini sopra circa trenta milioni. Inoltre questi deputati non rappresentano che la proprietà immobile: questa sola è il segno della capacità elettorale; si accorda a chi paga una pigione di 10 st. all'anno ciò che si nega a chi possiede un milione di st. in fondi pubblici. La distribuzione del potere elettorale, si diceva per altro lato, è la più assurda che si possa mai immaginare, e qui si portavano numerosi esempi. George Wilson, per portarne due soli, constatava che nella Camera dei Comuni vi erano 330 membri, la maggioranza, eletta sola da 170,000 votanti sopra un milione di elettori; che il Lancashire e l'West Riding mandavano al parlamento non più di 45 membri, sebbene la loro popolazione fosse

Seconda reform-bill in Inghilterra.

(1) L. Blanc. *Lettres sur l'Angleterre.* — II, 49-50.

Digitized by Google

eguale a quella di 18 contee, che erano rappresentate nella Camera dei Comuni da 167 membri. La delimitazione dei collegi, si aggiungeva, non è basata sopra alcun principio: la rappresentanza è data non agli uomini, non alla popolazione, ma ai campi, ai prati, agli alberi, ai muri. Un calcolo del 1817 fa rilevare una così flagrante ingiustizia. Tre Borghi dell'Yorkshire, la cui popolazione elettorale ascendeva fra tutti a 905, mandava anche dopo la riforma del 1832 sei deputati alla camera: mentre i tre Ridings d'York, che mandavano lo stesso numero di rappresentanti, contavano nelle loro circoscrizioni 56,176 elettori (1). Recentemente Bright ricorreva nelle sue arringhe di Glascow a cifre non meno eloquenti. « Se gli elettori, diceva, fossero ripartiti fra tutti i membri della camera dei Comuni si avrebbero duemila elettori per ciascun deputato. Invece che cosa vediamo? Un terzo della Camera, duecentoventi membri, è nominato da 70 mila votanti, vale a dire ognuno di essi nominato da soli trecentoventi elettori; se facciamo un'altro calcolo, troviamo che la metà ossia 330 membri, è nominato da centottantamila elettori, che ci dà seicento elettori per ogni rappresentante ». Per il calcolo poi di lord Hobart undicimila elettori formati dei collegii elettorali di 30 borghi nominano essi soli cinquantotto membri del parlamento: ognuno di questi è dunque rappresentante di centottanta elettori, e tutti insieme si trovano eletti da meno della secentesima parte della popolazione adulta del regno e da meno della centesima parte dell'intiero corpo elettorale. L'onorevole Hobart traeva da questi fatti la riflessione, che una rappresentanza così ristretta dà una smentita all'asserzione giornaliera che l'Inghilterra gode del self-government (2). Questi inconvenienti erano giunti a tal punto da persuadere tutti i partiti della necessità di una riforma. Torys, whigs e radicali convenivano nel ritenere insufficiente e pericolosa la espulsione di classi, in cui si riconosce la capacità elettorale, nell'ammettere che dal 1832 in poi il commercio e la industria avevan fatto tali passi da reclamare con diritto una più larga rappresentanza di così potenti interessi. Il dissenso dei partiti cominciava sul modo con cui questa riforma doveva essere attuata. Ritenevano i whigs che il bill del 1832 fu richiesto dalla necessità, che per risparmiare al paese una rivoluzione fu savissimo il provvedimento, per cui si fece passare il potere politico dalle mani dell'aristocrazia in quelle delle medie classi: ma ritenevano egualmente che esso non fu se non primo passo nella via della riforma, che molti difetti del sistema rimasero con essa e che restò esclusa dalla rappresentanza anche la parte più eletta ed educata degli

(1) L. Blanc. *Oper. cit.* — II, 285-307.

(2) J. Amiao. *L'arist. anglaise et la ref. electorale.* — Revue Contemporaine, 15-31 Déc. 1866.

Digitized by Google

operai. Io non esito a dire, diceva Gladstone in un suo discorso, che ogni individuo ha diritto di essere ammesso nella cerchia della costituzione, ove non vi ostino considerazioni di qualche incapacità personale o di pericoli politici. Con ciò io non pretendo che noi non dobbiamo guardarci da subiti, eccessivi, e violenti cangiamenti, ma sostengo che allorquando esiste la capacità per la franchigia e questa capacità la parte eletta degli operai la possiede, non è un motivo sufficiente di esclusione il dire che è meglio lasciare le cose come stanno sol perchè vanno bene (1). Queste poche parole bastavano a caratterizzare le idee riformiste del partito ed ispiravano il progetto Russel-Gladstone presentato nell'anno 1866 alla Camera dei Comuni. Essa proponeva in sostanza 1° di sopprimere i borghi che avessero meno di ottomila abitanti, di dare un solo rappresentante ai borghi che avessero una popolazione inferiore a diecimila, 2° di abbassare la franchigia a sette st. di rendita nei borghi, a quattordici nelle contee. Lo scopo dei proponenti era quello di conciliare il desiderio, che ha la classe operaia di esser rappresentata, colla conservazione delle libere istituzioni, colla prevalenza delle classi illuminate sulla cieca forza del numero. Secondo i calcoli della Edimbourg Review del gennajo 1867 il bill avrebbe aggiunto alla grande costituenza del regno altri quattrocentomila nuovi elettori, che mai avrebbero potuto, anche nel caso che fossero tutti operai, compromettere la tranquillità e la sicurezza nazionale. Era insomma un altro passo prudente sulla via della riforma, che deve secondo i whigs non immobilizzarsi, ma camminare insieme colla progressiva educazione delle classi escluse dal voto. È noto come il bill Russel-Gladstone cadesse per molte imperfezioni, che gli si rimproveravano, davanti all'opposizione dei torys e dei radicali e più che altro davanti alla diserzione di alcuni liberali scontenti o come si dissero *adullamiti*. Il ministero tory, che succedette, fu costretto ad accettare la eredità spinosa della riforma e propose alla sua volta un progetto di legge. Il bill Derby-Disraeli fu concepito con molta abilità per poter essere accettato dal partito, a cui quegli onorevoli membri del Parlamento appartengono. I torys anch'essi ammettevano le necessità di una riforma alla legge esistente ma partivano da un concetto ben diverso da quello dei whigs. Secondo essi la riforma del 1832 lungi dall'essere commendevole ha portato il gravissimo danno di porre a base del diritto politico il censo sotto forma di affitto, o di avere aperto così l'adito alla invasione della democrazia. Prima di quella riforma il diritto elettorale riposava per essi sopra una base ben più stabile, sulla proprietà fondiaria o sulla influenza meritata di una

(1) G. Boglietti. *La rif. parlament. in Inghilterra.*— Nuova Antologia Aprile 1867.

Digitized by Google

aristocrazia intelligente e sempre intenta al miglioramento delle classi inferiori. Una volta ammesso il principio del censo, dicevano, è impossibile non accettarne le logiche conseguenze: la riforma del 1832 conduce per diritta via al suffragio universale. Essi combatterono quindi il bill Russel-Gladstone come quello che era destinato a dare una soverchia importanza alla classe lavoratrice. Secondo un articolo della *Quarterly Review* (January and April 1866) il bill suddetto riusciva a promuovere gl'interessi delle classi manifatturiere sacrificando quelli non meno importanti delle classi agricole, a sostituire alla influenza del medio ceto, che Gladstone credeva di conservare, la preponderanza dei nullatenenti. Secondo i suoi calcoli andava fino a 133 il numero totale dei seggi del Parlamento, nelle cui costituenze gli operai avrebbero avuto la maggioranza colla nuova franchigia delle 7 st. Per i *torys* la vittoria del partito *whig* nella questione della riforma sarebbe stato il regno della ignoranza, della incapacità e del numero, il principio di una riforma assai più importante vivamente desiderata dai radicali. Una siffatta riforma non può, è *la Quarterly Review* che parla, non può prendersi così alla leggiera, quando si ha sotto gli occhi il forte organamento della classe operaia nelle *Trade's Unions* che facilmente diverrebbero *political unions* e quando i radicali, che avrebbero il di sopra, non hanno nascosto i loro progetti. Sarebbe un ripetere il fatto del dottore prussiano, che mangiò il maiale trichinato per provare la insussistenza del male. È perciò che tutti gli sforzi dei capi del partito furono rivolti a trovare un sistema di neutralizzare e correggere i difetti della riforma del 1832, d'accrescere nel tempo stesso il numero degli elettori, di trovare insomma una soluzione accettabile da tutti i partiti. Disraeli contrario in massima all'abbassamento della franchigia, al sistema del censo, dopo avere chiesta invano la revisione dell'atto del 1832, credè di poter chiamare nuovi cittadini alla rappresentanza non per una via discendentale, come il progetto *whig* ma per una via laterale. Egli propose quindi nel 26 febbraio 1867 alla Camera dei Comuni di accordare il voto 1° ai graduati della università, agli addetti alle varie professioni liberali, ai ministri del culto etc. (educational franchise): 2° a coloro che avessero in deposito da un anno 30 st. nelle Casse di risparmio (savings bank franchise): 3° a chi possedesse 50 st. in fondi pubblici (funded franchise): e finalmente in quarto luogo a chi pagasse 20 st. di contribuzioni dirette (taxation franchise). Nei borghi la franchigia doveva essere abbassata a 6 st. ma sulla base della tassa, che equivarrebbe in media ad una franchigia di 8 st. di rendita, più restrittiva quindi di quella proposta da Gladstone. Le quattro franchigie suddette dovevano poi essere estese anche alle contee, abbassando la franchigia di 50 st. a 20 st. Il progetto veniva così ad ammettere

Digitized by Google

anch'esso al voto da circa 400,000 cittadini: ma in realtà gli operai, che verrebbero a godere del suffragio non superano i 150 mila, appartenendo gli altri a classi già rappresentate nel Parlamento. La parte meno liberale del progetto riguardava inoltre la distribuzione delle sedi elettorali. L'unica proposta del Disraeli era quella di togliere la franchigia a 4 borghi colpevoli di corruzione, ed un rappresentante a 23 borghi, la cui popolazione fosse inferiore a 7 mila abitanti e che ne avevano due. Respinto questo sistema, con grande stupore di tutti i partiti fu proposto da Disraeli il 18 di Marzo il suffragio di tutti gli occupatori di case, l'*household suffrage*, propugnato ancora da Bright. Questa proposta però radicale in apparenza, a nulla approdava quando fosse circondato dalle altre disposizioni del progetto del 26 febbraio, soggetta alle due condizioni della residenza biennale, del pagamento personale delle tasse, e accompagnata dalla dualità del voto. Ma questa nuova tattica del ministero, il quale veniva colla sua proposta principale a contentare i riformisti più spinti, era combattuta nella parte accessoria della proposta medesima dal partito whig, che si ostinò allora a non mostrarsi meno avanzato del ministero nei suoi desideri di riforma. Quest'ultimo dovette abbandonare ben presto la dualità del voto e le franchigie supplementari; anzi si trovò costretto ad accettare una nuova franchigia proposta da Gladstone. Essa consisteva nell'accordare diritto del voto a chi nei borghi occupasse da un anno una casa qualsiasi e avesse pagata personalmente la tassa dei poveri. Del progetto ministeriale non rimaneva dunque se non il voto di chi nei borghi ha a pigione, prescindendo dal pagamento della tassa dei poveri un quartiere di 10 st. (250 fr.) all'anno e di chi possiede a fitto nelle contee una proprietà di 12 st. (300 fr.) di rendita imponibile. Quanto poi alle altre proprietà in copyhold o affittate per un termine più lungo di 60 anni, per cui era richiesto dalla legge del 1832 il valore di 10 st. (250 fr.) si proponeva di abbassarlo fino a 5 st. (125 fr.). Non rimaneva insomma se non la parte più arrischiata del progetto senza le garanzie, di cui il ministero aveva creduto bene di circondarlo. Ma l'audacia per una parte era compensata dalla troppa ritenutezza per l'altra. Ho già accennate le proposte di Disraeli circa alla questione non meno urgente della distribuzione dei seggi elettorali. La Camera accettò che fosse tolto un deputato ai borghi che ne avessero due, quando la loro popolazione fosse al di sotto di 10,000 abitanti, non di 7000, come proponeva il ministero; ma respinse nel tempo stesso l'altra proposta di togliere la franchigia ai borghi che avessero una popolazione minore di 5 mila abitanti. I seggi rimasti liberi erano 45 e in parte fu accettata la proposta di Disraeli di accordarne 25 alle contee, in parte egli fu costretto ad ammettere che ne fossero dati 4 alle città di Liverpool, Manchester, Birmingham e

Digitized by Google

Leads, lasciando i restanti ai borghi creati di nuovo ed uno alla Università di Londra (1). Portata la legge così poco coerente alla Camera dei Lords, questi tentarono recarvi un poco di quella maggiore regolarità nella distribuzione dei seggi che era reclamata dal buon senso e dalla pubblica opinione. Però i tentativi di alcuni, fra i quali un progetto assai moderato di Lord Grey furono respinti dalla parte ministeriale, mentre riuscirono invece alcuni emendamenti i quali avevano per scopo di restringere il voto e scemare i suoi effetti. Uno di essi riportava all'antica cifra di 10 st. (250 fr.) la franchigia dei copyholders, un altro elevava a 15 st. (375 fr.) la pigione di casa necessaria ad accordare il voto nei borghi; un terzo finalmente relativo al modo di votare estendeva a tutti i collegi quello in uso nelle elezioni delle Università, vale a dire il voto mandato anche da lontano e per scritto. Il 7 agosto 1867 il bill fu letto per la terza volta ed approvato con una modificazione fatta all'ultima ora e reclamata dalla pubblica opinione, che riportava a 10 st. la franchigia del pigionale. Riportata due giorni dopo la legge davanti alla Camera dei Comuni, furono da essa respinti tutti gli emendamenti, tranne un solo che non ho accennato di sopra perchè merita una speciale menzione. Già da molto tempo i più distinti pubblicisti dell'Inghilterra portando le loro riflessioni sulla tendenza della democrazia ad invadere le ragioni del potere e sull'esempio vivente degli Stati-uniti d'America avevano immaginato varii modi di attenuare i danni di quella invasione quando accadesse ed erano venuti così a scuoprire uno dei più gravi difetti del sistema rappresentativo. Agli occhi di questi pubblicisti, fra i quali si contavano Hare, Fawcett, e Stuart Mill, il problema più vitale della scienza politica diveniva da qui in avanti il modo di ammettere alla rappresentanza le diverse minoranze battute nelle elezioni politiche. Nella sua proposta di riforma del 1854 lord Russel aveva già cercato di dare una soluzione a questo importantissimo problema disponendo che nei collegi a tre membri o come dicono *tricornuti* introdotti dal bill del 1832 ogni elettore potesse disporre di due voti soltanto. Nel 1867 Stuart Mill aveva proposto invano nella Camera dei Comuni un sistema diverso, quello dell'Hare, sul quale avrò da tornare più distesamente nel secondo capitolo; nè furono meno felici due altri progetti rivolti allo stesso fine, uno del Löwe, il quale proponeva che nei collegii a più di due membri ogni elettore avesse la facoltà di cumulare i suoi tre voti sopra un solo candidato o distribuirli come meglio credesse: ed un altro del Morrison, che riproduceva il sistema tanto raccomandato de Russel. Nella camera dei Pari però questa ultima proposta fu ripresentata con

(1) R. Bonghi. *La legge di rif. elett. nella Camera dei Comuni.*—Nuova Antologia. Agosto 1867.

Digitized by Google

validi argomenti da lord Cairns e approvata a grande maggioranza; dopo di che la camera dei Comuni, quando la legge le tornò emendata, ripensandovi più maturamente l'accolse nonostante gli assalti violenti di Bright e la disapprovazione del ministero e di alcuni fra i liberali. Il 13 d'agosto finalmente la legge ritornava per l'ultima volta alla camera dei Pari e diveniva statuto organico del regno (1). Io non debbo entrare nelle vicende così svariate di questa lunga discussione. Accettando la riforma quale è uscita dalla lotta dei partiti, se è impossibile argomentare fin d'ora quale animo e quali intenzioni politiche avranno i nuovi elettori, quali rappresentanti scaturiranno fuori dalle costituenze così rinnuovate, può dirsi però che il passato dell'Inghilterra, la sua antica educazione politica fanno sperar bene per il futuro. Alcuni membri del parlamento hanno fatti recentemente cattivi pronostici e assicurato che i nuovi elettori abuseranno del loro voto. Credo che questa opinione sarà smentita dai fatti; che, se anche la riforma fosse scesa un poco al di sotto dei limiti della attuale capacità, presto questi limiti saranno raggiunti ed il vecchio spirito liberalmente conservatore del popolo inglese toglierà i possibili inconvenienti. La legge non è certamente perfetta specialmente nella seconda parte che riguarda le circoscrizioni elettorali ed è prevedibile che fra non molto vi si tornerà sopra; ma non è da credersi nemmeno, come alcuni dei nostri politici male informati hanno voluto far credere che il popolo inglese non quieterà, finchè non saranno accettate tutte le idee del partito radicale, che coll'audacia delle proposte e colla violenza del linguaggio supplisce alla pochezza del numero. Esso domandava da prima una riforma che ammettesse al voto la maggioranza delle classi operaie, oggi esige addirittura il suffragio universale, ed organizzò ultimamente numerosi meetings ed imponenti dimostrazioni popolari. Si è ritornati alle antiche pretensioni dei *Cartisti*. È noto come questi partigiani di una riforma sociale rinunziassero fino dal 1842 alle violenze e si ordinassero in partito più politico che industriale. La *Carta*, che si dettero, cominciava dal dichiarare che il mezzo migliore di ottenere dal popolo l'obbedienza alle leggi era quello di farlo concorrere alla elezione dei legislatori, e stabiliva che dovesse essere ato al voto ogni abitante maschio dei tre regni purchè nato in essi e ivi domiciliato da due anni; maggiore di età ed esente da sospetto di denunzia, di fellonia, di corruzione. La *Carta del popolo*, ammetteva inoltre l'elezione annua, il voto segreto e l'abolizione del censo di eleggibilità, quanto poi alle circoscrizioni elettorali di-

(1) R. Boxoni. *La legge di riforma elettorale nella camera dei Pari.* — Nuova Antologia. Settembre 1867.

Digitized by Google

videva il Regno unito in 300 distretti composti per quanto fosse possibile di un egual numero d'abitanti, che dovevan nominare ciascuno un deputato alla Camera dei Comuni (1).

I radicali d'oggi hanno adottato il linguaggio dei *Cartisti*, e trovano un grande appoggio nel forte organamento dalle società fra gli operai, che gli ha avvezzati ad una inflessibile disciplina. Nel 2° capitolo dovrò fermarmi sul carattere di questa agitazione e sui pericoli che essa offre per la costituzione inglese non solo ma anche per l'avvenire del sistema rappresentativo. Mi sia permesso però di costatare un fatto importante che cioè l'opinione riformista inglese non ha seguito l'on. Bright nella sua defezione e nel suo passaggio sul campo, dove regnano Beales e Potter (2). Le classi colte del popolo ed anche una gran parte della classe operaia serbano ancora quel vecchio spirito, quell'ammirabile buon senso che ha sempre salvato il paese dalla demagogia, quella salutare diffidenza di ogni teoria assoluta che voglia antivenire i progressi reali delle moderne società, tanto che è prevedibile che la nuova riforma tenderà ad afforzare piuttosto che a scalzare le basi di quella libertà secolare.

(1) L. Reybaud. *Études sur les réformateurs.* — Paris 1864, II, 116.

(2) Amaro. Art. cit.

Digitized by Google

CAPITOLO II.

CONDIZIONI GENERALI DELLA ELEZIONE POLITICA.

—

Necessità di una soluzione teorica e sue difficoltà.

Le legislazioni elettorali del terzo periodo si distinguono dalle precedenti per quel carattere, che dissi essergli proprio, per la influenza cioè che vi ha esercitata la teoria della politica. Alcune di esse hanno cercato serbarsi fedeli alla tradizione, altre hanno fatta astrazione dal passato e dalla realtà delle condizioni sociali a cui dovevano applicarsi, altre finalmente quale con minore, quale con maggiore felicità hanno tenuto una via mezzana senza sacrificare la realtà a vane aspirazioni, e i principii all'immobilità. A queste leggi sono state rivolte quelle medesime accuse che in genere alle costituzioni scritte e alla codificazione del diritto privato. Di questa si è detto che i codici venivano ad impedire lo svolgimento storico del diritto, delle costituzioni che esse non corrispondevano ai reali bisogni dei popoli e disconoscevano la tradizione storica, che crea per ogni popolo una diversa costituzione non scritta, ma sorgente dall'intimo suo essere, che la prosperità delle nazioni era impacciata più che aiutata dagli articoli di una carta senza vita. Queste accuse, ingiuste in fondo, hanno però un elemento di verità. La catena, che unisce il presente al passato, non può spezzarsi senza compromettere le opere del presente; ed ogni nazione ha precedenti storici speciali, che devono essere il sustrato per lo studio delle istituzioni destinate a reggerla: ecco tutto ciò che vi è di vero e di attendibile in quelle osservazioni. Ma non si deve dire per questo che sia opera pericolosa e, peggio, vana ricercare i fondamenti filosofici dell'organismo politico, non si deve per questo condannare l'umana intelligenza ad una colpevole inazione dinanzi all'opera del tempo. Lo svolgimento irriflessivo delle masse deve, più che perdere, guadagnare da uno svolgimento intellettuale riflesso delle classi pensanti e quindi il progresso generale deve pure profittarne. Se un codice, una costituzione, una legge qualunque non corrispose ai bisogni che mirava a sodisfare e fece mala prova nella pratica, questo fatto ebbe spesso la sua ragione nella mancanza del criterio che accennavo. I pubblicisti ed i legislatori non partirono forse da dati certi, non tennero conto di certi elementi necessari, non abbracciarono tutti i lati e tutte le

Digitized by Google

esigenze della materia. Ma sarebbe falso il concludere che una ricerca dei principii supremi è opera oziosa e che le forze politiche sono indifferenti alla vita della società. Il carattere spontaneo dei due primi periodi ha portato seco l'immenso vantaggio, che il progresso si è operato lentamente senza che l'uomo cercasse affrettarlo con mezzi artificiali e che perciò le riforme politiche si sono trovate nè troppo al disopra nè troppo al disotto del bisogni del tempo: ma non bisogna d'altra parte dissimulare, che spesse volte una legge, che avesse fissate le idee e le abitudini, dirò così, galleggianti in seno a quelle società, avrebbe risparmiati immensi imbarazzi ed avrebbe facilitata la via al trionfo della libertà. Quello che sempre si deve avere in vista, si è il connubio delle tradizioni colla scienza, nel quale consiste la soluzione del problema politico. Il dispotismo infatti e le dottrine, che cercavano giustificarlo, arrestavano il movimento e facevano opera dannosa ed inutile: il medesimo effetto può essere anche ottenuto da una scienza, che astraendo dalla vita reale voglia imprimere alla società un movimento fittizio. Ma il rimedio a questo inconveniente non si potrà mai trovare nel proscrivere la filosofia della politica, nel diffidare di ogni teoria. Tutto il male sta nell'incompletezza della scienza: è necessario dunque completarla, fondare la speculazione sulla storia e sulla pratica delle istituzioni, fare la critica di quella critica. Le forme politiche in specie, che sono le garanzie della libertà, hanno una immensa importanza e possono fare la fortuna di un popolo come spesso ne fecero la sventura. Se ci limitiamo a dirle indifferenti, a contare sullo svolgimento spontaneo delle istituzioni, è facile vederci trascinati sulla via di danni irreparabili. È un fatto, con cui oggi bisogna contare, questa grande influenza della dottrina e della scienza sul corso degli avvenimenti: se si bandirà la vera scienza, si avrà a che far colla falsa, e per non tener conto delle sane deduzioni di un principio si vedranno gli errori più nocivi filtrare in mezzo a popolazioni, che oramai pensano e leggono.

Sul limitare stesso del problema si incontra un dubbio affacciato anche da autorevoli cultori della scienza. La prova infelice di molte leggi elettorali e specialmente delle francesi, la superiorità di molte altre che, come la inglese, sembravano a prima vista poco conformi ai principii razionali, hanno fatta sorgere la domanda, se esista una vera teoria della rappresentanza, se possano determinarsi a priori le condizioni di una buona legge elettorale. Non v'è argomento, dove Cesare Balbo si mostri più incerto nel suo libro sulla *Monarchia rappresentativa*. Egli sembra quasi non sapere uscire dal ginepraio di tanta questione. « Quasi si verrebbe, egli dice, a conchiudere disperatamente che questa gran questione che si fa sulle elezioni e che si proclama l'apice della scienza costi-

Digitized by Google

tuzionale, non importi nulla: che le buone elezioni non dipendano per niente dalle buone leggi o dalle buone usanze elettorali: che non importi quindi se non la buona ed antica educazione della nazione ». È perciò che le sue proposte e le sue idee sopra un sistema da applicarsi al nostro paese si succedono timide e mal sicure. Egli finisce col dichiarare che il modo di conciliare tante contradizioni è impossibile a scuoprirsi teoreticamente e che i prudenti legislatori non hanno altro modo che quello di procedere empiricamente « con tentativi diversi in ogni paese e in ogni tempo, finchè siasi trovato non dirò a caso, ma per la grazia di Dio, ciò che convenga in ciascuno. Insomma una legge elettorale teoricamente e generalmente buona non è fattibile nè immaginabile: non è nemmeno fattibile *a priori*, di botto, in ciascun paese, non v'è fattibile se non a poco a poco, empiricamente, scorgendo e correggendo i difetti: nè si possono dar regole nemmeno a ciò ma soltanto avvertenze generali da applicarsi variamente secondo i luoghi, i tempi ed i casi (1) ». Sismondi venendo nei suoi studii *sulle costituzioni dei popoli liberi* a fare proposte quasi identiche a quelle di Balbo, dichiara che non pretende dare una soluzione ad un problema così difficile, che del resto secondo il suo parere non ve ne ha alcuna adattabile a tutte le nazioni (2); e l'illustre storico del secolo XIX, constatando la grande influenza e nel tempo stesso la grande incoerenza delle leggi elettorali francesi, parla dei due modi di elezioni e in generale delle opinioni ad esse relative in maniera da mostrare che esse subiranno sempre la situazione del momento, che non potranno mai inalzarsi alla elevatezza di principii scientifici (3).

Un dubbio così esplicito in scrittori tanto notevoli, ripetuto ogni giorno da minori pubblicisti, farebbe cader la penna di mano, se non soccorresse il pensiero che nessuna parte dello scibile deve resistere ad una attenta ricerca. — La elezione politica fa parte di un sistema vivente come è il regime rappresentativo, nè la storia ci rifiuta i fatti che ne formano i materiali. — Non si potrà dunque rinunziare a trovare la teoria della elezione medesima, quando il governo di cui è parte essenziale, ha già la sua teoria e riposa sopra principii dalla maggior parte degli scrittori considerati come inconcussi. Perchè una simile operazione scientifica già compita nel campo generale della scienza deve riescire impossibile in un ramo speciale e così importante come quello della rappresen-

(1) C. Balbo. *Mon. Rapp.* Firenze 1857, 266-278.

(2) Sismondi. Op. cit. 58.

(3) Gervinus. *Histoire du XIX Siècle.* Paris 1864. III, 343-350.

Digitized by Google

tanza? La teoria non è altro se non l'insieme di principii dedotti scientificamente da un esame diligente dei fatti, delle loro vicende, delle loro collisioni: e nella specie in esame una teoria della elezione significa la generalizzazione delle massime accettate e sperimentate nella scelta dei rappresentanti nei diversi stati retti da un governo rappresentativo; non significa dunque la ricerca di un tipo comune di legge elettorale da adottarsi alle più svariate condizioni sociali, che possa agire tanto a Londra e a New-Jork quanto a Pechino ed a Teheran. La scienza deve per non incorrere nella taccia di leggerezza imperdonabile e nel pericolo di fare opera non duratura, tener conto esatto delle varie condizioni intellettuali, morali ed economiche dei popoli diversi per tradurre la teoria del *Self-government* in una costituzione, o quella della rappresentanza in una legge elettorale. La teoria deve dunque dai fatti risalire a questi principii generali, e date certe condizioni insegnare il mezzo di applicare i primi alle seconde: impresa ben difficile, come si vede, ma pratica ed utile in sommo grado. Se si hanno dei fatti certi, se si possiede un largo campo di esperienza che permetta confronti e induzioni, se si hanno delle scienze ausiliari già grandemente sviluppate, la teoria deve trovarsi. Di una cosa sola è necessario convenire con Sismondi e con Balbo, che questa materia delle elezioni è la più difficile, la più intricata fra quante si trovano negli ordinamenti rappresentativi. La storia ci ha mostrato come le leggi elettorali furono le più difficili a farsi, le più sbagliate in generale, le più ingannevoli nei loro effetti. Ma questo non prova altro se non che la loro confezione richiede la profonda conoscenza di infinite e svariate circostanze, in cui può trovarsi un popolo in un dato momento della sua vita politica, e che quindi tanta maggiore cautela e accuratezza è necessaria a risolvere equamente questo importante problema. Perciò meglio di queste osservazioni preliminari gioverà l'entrare arditamente in materia colla fede di doverne trovare la soluzione.

Divisione della materia.

Tutta la ricerca si può dividere in due grandi questioni. Interessa prima di tutto sapere come deve essere composto il corpo elettorale, quali persone cioè debbano rivestire la qualità di elettore, quale quella di eleggibile. È da determinarsi in 2° luogo in che modo si debba imprimere il movimento a questa macchina comunque essa venga ad essere costituita. Io credei potere intitolare il capitolo, che si occupa della prima questione, « delle condizioni generali della elezione » appunto perchè le condizioni richieste dalla teoria nel corpo elettorale hanno un carattere più generale e suscettibile di una più estesa applicazione ai diversi popoli, mentre le altre questioni sulle circoscrizioni e sulla procedura mi sembrarono dipendere da circostanze anche più locali, tanto che potessero dirsi

Digitized by Google

« condizioni speciali della elezione ». La costituenza (1) ed il modo di spiegare la sua attività costituiscono senza dubbio un tutto organico e inseparabile. Ma prima del movimento deve esistere la causa di esso e non si può vedere in azione un istituto politico senza prima averne studiato lo spirito.

Dell'elettorato. Suffragio universale e suffragio ristretto.

Si cerchi adunque in primo luogo quali condizioni richiegga, la scienza per l'elettorato e la eleggibilità. Se si aprono i più recenti trattati di diritto costituzionale, si trova generalmente ripetuta la massima che una elezione tanto è migliore quanto più basso è il censo di elettorato, quanto più si avvicina al suffragio universale: che questo è insomma l'ideale della teoria rappresentativa, a cui ogni buona legge deve tendere secondo le condizioni speciali del paese, dicono alcuni, che si deve immediatamente raggiungere, dicono altri. La storia contemporanea serve a generalizzare e confermare la massima e il desiderio. La questione parrebbe dunque semplicissima e la soluzione già accennata dalla scienza e in via di pratica attuazione. Ma la scienza è ben lontana invece dall'autorizzare troppo ardite conclusioni e la sua pretesa complicità è motivata dalla inesattezza di una espressione, con cui generalmente si intende una cosa molto diversa. Quando si dice che l'ideale della garanzia rappresentativa è il suffragio concesso a tutti i cittadini e che la elezione diviene migliore quanto più basso scende nella scala sociale, si vuole formulare un voto molto più generale della questione della rappresentanza: che cioè si elimineranno molti pericoli e molti danni inseparabili dalla presente restrizione dei diritti politici, quando le classi ora escluse potranno trovarsi in tali condizioni intellettuali e morali da concorrere all'esercizio di essi, e che il governo rappresentativo avrà tanto più solidi fondamenti quanto più larga sarà la base su cui potrà riposare. Tanto è vero, che un tal desiderio legittimo in sè non impedisce alla maggior parte degli scrittori medesimi di concludere per un sistema di suffragio ristretto. Quelle frasi inesatte però generarono spesse volte una confusione dannosa e son da evitarsi. Quanto all'importanza storica, che tende ad acquistare il concetto del suffragio universale, si vide già in quali circostanze i suddetti paesi lo accolsero nella loro costituzione e si avrà in questo capitolo occasione di ridurre al suo giusto valore questo fatto caratteristico. Basterà intanto l'osservare quanto poca fiducia di se mostrerebbe la scienza, quando accettasse un successo parziale e di breve durata come misura della bontà intrinseca delle istituzioni politiche.

(1) Mi pare che la nostra lingua possa accogliere questa bella ed espressiva parola inglese « *constituency* » per indicare un'idea che altrimenti non può esprimersi se non colle due parole di « corpo elettorale ».

Digitized by Google

Per alcuni il progresso sta nell'ultimo fatto accaduto, nell'ultima idea espressa; la civiltà invece è un fatto complesso, che si svolge e procede per vie spesso coperte all'occhio dell'uomo, tanto chè spesso egli confonde il progresso apparente con il reale. I più dunque non vedono soluzione alcuna di continuità fra i due modi diversi, che appariscono primi alla mente per ottenere una costituenza, il sistema cioè del voto universale, o il sistema del voto ristretto. Per essi il successo del primo è quistione di tempo, ma deve arrivare o prima o poi: possono essi non trovarsi d'accordo sulle probabilità del più prossimo o più lontano avvenimento, ma tutti sembrano accordarsi nel riconoscere che un ulteriore progresso condurrà seco un voto sempre più generale. È questa anzi la ragione di quelle frasi inesatte che lamentavo. Ma se ben si guarda, non solo vi è fra i due sistemi una soluzione di continuità, ma una differenza profonda non già formale ma di concetto.

Spirito del sistema rappresentativo.

Questa differenza non potrebbe intendersi se la questione non si facesse più generale, perchè la confusione delle idee non si limita a questa sola parte del diritto pubblico, ma si estende a tutte le altre. Il governo rappresentativo è da tutti considerato come un progresso sulla costituzione delle società antiche e medioevali, ma non tutti a mio credere hanno afferrato lo spirito che vive sotto le diverse sue manifestazioni storiche. Per molti infatti lo studio delle moderne libertà si riduce ad erudite osservazioni sulla varia natura della democrazia, dell'aristocrazia e della monarchia: per altri è la ricerca del modo, in cui deve contemperarsi l'urto dei tre poteri: i più recenti scrittori finalmente istituiscono in generale un paragone fra le monarchie e le democrazie rappresentative, ponendo per lo più il solito ideale in queste ultime e facendo calcoli più o meno probabili sulla eventualità del trionfo di queste e di quelle: per la maggior parte finalmente le questioni teoriche si intralciano e si confondono colle circostanze di fatto in modo che spesso la teoria è falsata o smezzata. Sotto questo punto di vista il governo rappresentativo non differisce dai passati governi se non in quanto vi si è applicato il nuovo trovato di far concorrere la massa del popolo all'amministrazione della cosa pubblica per mezzo di mandatarii scelti da lui. Da questo punto di vista ebbero origine le poco utili dissertazioni sulla natura del governo misto e tutti i sofismi politici che viziarono tante costituzioni dei nostri giorni, cominciando da quella che costò il capo a Luigi XVI. La rappresentanza è una ruota del regime rappresentativo, il cui spirito risulta dall'intiero meccanismo e segna a mio credere uno dei più importanti progressi moderni. Questo regime, che meriterebbe un nome più caratteristico, perchè quelli di rappresentativo, costituzionale, parlamentare sono incompleti e formali, signi-

Digitized by Google

fica il modo più razionale di ordinamento delle società moderne, la soluzione più naturale dei rapporti fra l'individuo e lo stato, del conflitto fra la libertà dei cittadini e l'autorità dell'amministrazione pubblica. Determiniamo meglio queste idee generali. Tanto quelli scrittori, che dividono la storia dell'umanità in due grandi periodi di preparazione e di progresso, di ciclo e di serie, quanto coloro che non vedono nel cristianesimo se non l'ultimo scalino dell'indefinito progresso, convengono però in un principio che è fondamentale nella filosofia della storia: avere il concetto cristiano applicatosi alla vita sociale creato un mondo affatto nuovo, interposto un abisso tra le idee, che fino allora si erano poste a base delle umane società e quelle che le regolarono in seguito. Accennai nella prefazione come e perchè l'età presente non sia disposta per le sue condizioni morali e storiche ad apprezzare, come si conviene, l'influenza suprema di una dottrina religiosa sullo sviluppo individuale e sociale. Le colpe di coloro che nell'interesse malinteso della religione e della libertà hanno tutto tentato per dividerle e renderle nemiche, hanno creata sventuratamente una tendenza degli spiriti all'antagonismo di due sentimenti e di due forme che hanno bisogno l'una dell'altra. È quindi oggi naturale che molti liberali debbano sorridere di compassione nel vedere riattaccato il concetto del governo libero ad una dottrina religiosa, sulla quale corrono tanti pregiudizi volgari, e che molti cristiani debbano scandalizzarsi nel sentir mescolare con interessi terreni il nome di una religione, che dichiarò non essere il regno suo di questo mondo. Ma, come dissi, non è lontano il giorno, in cui scossa la indifferenza e dissipata la ignoranza, che regnano nel nostro tempo e non solo nelle classi inferiori, il problema religioso sarà ardentemente studiato e se ne comprenderà la grande importanza in tutte le varie faccie delle sue manifestazioni diverse. Intanto chi ha già meditato alcun poco sulla storia delle dottrine religiose, sa come sia pregio ed effetto delle profonde rivoluzioni morali di filtrare lentamente nei più piccoli meandri della vita pratica stessa. La storia ci offre bastanti testimonianze del concetto che fino alla nuova dottrina il mondo si era fatto dei rapporti che passano fra l'individuo e la famiglia, fra l'individuo e lo stato, personificante la società. Quelle idee universali naturalmente si ritrovano nelle menome ruote della macchina politica: e non solo, ma si riscontrano nelle più svariate forme di governo, che l'autorità precristiana ha conosciute ed applicate. Parrà strano l'asserire che l'uomo delle monarchie asiatiche snervato e corrotto dal dispotismo sia stato regolato dai medesimi principii dell'uomo delle democrazie greche e romane, o dell'uomo delle genti barbariche, ambedue godenti del benefizio della libertà. Eppure, se si prescinde dalla varietà degli avvenimenti e dei loro effetti per non

Il cristianesimo e la politica.

Digitized by Google

considerare se non l'essenza delle istituzioni medesime, il punto di vista, da cui partiva il dispotismo orientale, era precisamente lo stesso che informava la democrazia occidentale. In ambedue infatti l'idea prima, che servì di tipo ad ogni fondazione e trasformazione politica, è la persona morale, che rappresenta la società tutta, lo Stato sia che esso si chiami impero o repubblica, sia che venga personificato in un uomo o in un popolo. Tanto nell'un caso quanto nell'altro l'individuo, o suddito o cittadino che fosse, aveva ragione di esistere solo in quanto faceva parte di uno stato e scompariva davanti al suo volere, davanti al suo interesse. Si noti bene quello che avveniva fra stati rivali. La pace era una eccezione, la guerra lo stato normale, l'individuo forestiero fatto prigioniero perdeva il suo carattere di persona, diveniva una cosa. Del diritto individuale non si aveva nè la parola nè il sentimento. L'uomo staccato dal suo impero, dalla sua repubblica poteva dare occasione ad esercitazioni di sofisti, a disquisizioni di filosofi, ma sarebbe stato strano ed incomprensibile che potesse formare oggetto della cura, del rispetto, delle preoccupazioni di pubblicisti ed anche di giureconsulti. La vita di un uomo e più che la vita, i suoi sentimenti, le sue convinzioni, i suoi affetti erano considerati di nessun peso davanti all' *interest reipublicae* come davanti al placet del monarca o dell'usurpatore legittimato. Per convincersene basta vedere quale fosse in quella società più progredita il tipo della grandezza morale: il sacrificio assoluto incondizionato di tutto se stesso alla patria, patria che non oltrepassava mai i limiti di una città. L'eroismo pagano non ha superato un livello assai basso, non si è mai esteso oltre una cerchia determinata. « La patria è più che tuo padre e tua madre, diceva Socrate a Critone, e qualunque violenza o ingiustizia ella vi faccia, dobbiamo subirla senza cercare di sfuggirvi ». Uno dei fatti più studiati e più importanti nella storia della civiltà precristiana è stata la condizione subordinata, in cui trovavasi la religione. Anche il sentimento più individuale che esista, si concentrava intorno all'idea unica dello Stato, e fu troppo sapientemente svolta la tesi, perchè mi fermi più del necessario su questo fatto caratteristico della subordinazione della religione e del suo esercizio allo Stato, fosse egli monarchico, o democratico, o aristocratico. Così il governo risultante o dall'arbitrio di un solo, o dal predominio di una casta o di una classe, o scelto dalla stessa maggioranza dei cittadini, veniva a disporre della intelligenza, del cuore, del sangue, degli averi del cittadino. Così l'individuo o poltrendo rassegnato in una vergognosa servitù, o vivendo a malincuore sotto una dura oppressione, o liberamente eleggendo chi amministrasse la cosa pubblica, anche lottando nelle pubbliche piazze per decidere dei suoi destini, anche seguendo attraverso campi sconosciuti

Digitized by Google

un duce fortunato, nelle più diverse condizioni della società, nelle più differenti circostanze della vita, non poteva dirsi padrone di se, del suo corpo e dell'anima propria, ma legato invece ad una catena di principii inflessibili, non servo della gleba nè della pena, ma servo della civitas, servo dello stato, che lo seguiva dovunque. La religione cristiana e la società, che nell'avanzarsi della coltura va atteggiandosi e modellandosi sui suoi principii anche nell'ordine politico, partiva invece da principii affatto opposti. È naturale che al suo primo apparire nella società romana il cristianesimo fosse così stranamente disconosciuto dai più acuti osservatori. Che cosa era quella setta oscura, che pagava il suo tributo a Cesare, che non si permetteva il minimo atto di opposizione politica, ma nel tempo stesso non voleva adorar le sue statue e si faceva ammazzare per l'amore di un Dio? che non faceva nessuna distinzione nel suo proselitismo, che non escludeva nessuno dai suoi misteri? Uomini avvezzi a veder tutto nello Stato, nulla al di fuori o al di sopra di esso, intendevano perfettamente l'opposizione politica, anche mascherata da filosofa, che si segava la vene per non obbedire a Nerone: ma eran pronti a dare la più assurda spiegazione ai moventi di quella setta. La nuovità del concetto stava appunto in un rovesciamento assoluto di tutte le idee antiche. Scopo della vita per il cristianesimo non fu più il sacrificio della personalità umana alla personalità fittizia dello Stato, ma a quella reale del proprio simile, non fu più il sacrificio di se ad una idea ristretta come la *civitas*, ma ad una idea estesa quanto l'umanità. Una volta posto fuori di questa terra e delle combinazioni materiali terrene l'ideale della vera società, la civitas Dei, proclamata la relazione immediata fra l'uomo e il Dio unico, lo Stato, la forma politica, l'amministrazione della cosa pubblica diveniva una delle tante necessità della vita, una cosa importante senza dubbio, a cui bisognava prestare il proprio concorso, per il mantenimento dell'ordine attuale, ma di una importanza secondaria di fronte alla grande opera del perfezionamento del proprio spirito, dell'aiuto e del conforto prestato non più ai proprii concittadini ma ai proprii correligionarii, ai fratelli in una idea di molto superiore alla idea politica. Un nuovo modo di considerare la vita spezzava l'antica forma, nella quale si modellavano i concetti ordinarii dell'uomo ed elevava l'individuo ai suoi occhi medesimi dandogli senso insolito di dignità, non della dignità aristocratica, che lo stoico traeva dalla coscienza della propria superiorità personale, ma di quella che viene all'uomo dal fine a cui si crede destinato. Erano conseguenze naturali di queste premesse che lo Stato ed il suo primo concetto sparissero davanti ai diritti dell'individuo, che la sua autorità si arrestasse a quel punto in cui questi diritti si trovavano in collisione con lei, che

Digitized by Google

il governo non dovesse avere altro scopo se non di tutelare le libertà comuni e di amministrare il patrimonio sociale, che gli eguali davanti a Dio dovevano essere eguali anche davanti alla legge civile, che questa non doveva essere l'arbitrio di un re o di un popolo ma una regola conforme ai supremi principii di una giustizia superiore a popoli ed a re. Son ben lontano con questo dal dire che le conseguenze delle dette premesse fossero tosto applicate nella società cristiane: alcune cominciano oggi soltanto ad applicarsi, altre rimangono ancora un desiderio dei pensatori, e l'opera della civiltà non consiste appunto in altro se non nella faticosa sostituzione di una conseguenza della grande premessa cristiana ai ruderi ancora resistenti del mondo pagano. Pur troppo troveranno ancora difensori i diritti dell'autorità e dello Stato, come si continueranno a vedere dei papi-principi e dei principi-papi: ma non per questa la vittoria del cristianesimo è meno sicura e le conseguenze del principio, che egli pose, meno logiche e necessarie (1). La sostituzione dunque dell'individuo umano coi suoi diritti naturali, col suo nobile scopo, colla sua dignità di essere pensante e volitivo al concetto di un essere astratto, insignito de' diritti arbitrarii, volta ad uno scopo limitato e contingente, fu la sostituzione del diritto alla forza, della ragione alle autorità, della libertà all'assolutismo. Quale è infatti l'idea del governo e l'ufficio che gli si assegna in questa prima dichiarazione dei diritti dell'uomo? La società è l'insieme di questi esseri, l'infimo dei quali per intelligenza o per fortune, ha diritto per la sua alta destinazione al rispetto degli altri. La cosa più sacra che essi abbiano, è la proprietà della persona, e dell'opinione loro: per adempire al proprio scopo ognuno di essi ha bisogno di scegliere quel campo di attività che crederà più opportuno e quindi ha bisogno di essere garentito che l'arbitrio od il malvolere altrui non lo disturberanno nell'esercizio dei proprii diritti. Da questa sola esigenza nasce la necessità della tutela sociale, del governo, la cui missione non potrà dunque andare al di là dello scopo per cui esiste. È questa infatti la massima fondamentale del diritto pubblico odierno: essere istituito il governo al solo scopo di tutelare l'ordine di una società e di garantire i diritti di ciascun cittadino. Sono dunque gli individui che riconoscono la necessità di sacrificare una piccola parte della propria libertà al bene comune e impongono i limiti allo Stato, oltre i quali vi è violazione di giustizia: non è più lo Stato, che concede i diritti all'individuo ed è padrone di

(1) Conosco le accuse che da alcuni scrittori si fanno al Cristianesimo, in senso perfettamente contrario alle idee da me espresse. Essi confondono il più spesso il suo intimo spirito colle deviazioni che lo fecero degenerare. Si comprende come io non possa fermarmi qui a confutarle; spero però di potermene occupare fra breve in uno studio speciale.

Digitized by Google

ritirarglieli quando il suo interesse lo richiegga. Sorge una chiara linea di demarcazione fra tutte le libertà che l'uomo può e deve esercitare in società, dalla più materiale della sua locomozione alla più nobile delle sue opinioni e credenze, e l'organamento di una autorità limitata, forte abbastanza per compire al suo ufficio e non più, curatrice dei comuni interessi e tutrice dei comuni diritti. Si è ben lontani da quel panteismo politico, come si disse con giusta espressione, che assorbiva tutta la vita della società. È in questo senso, io credo, che lo spirito del cristianesimo si manifestò nelle sue successive determinazioni e riescì a mutare in parte le basi e le forme della società umana, e vi lavora assiduamente sotto i nostri stessi occhi. Un criterio dedotto così dall'intima essenza delle due civiltà è ben diverso da quello che la generalità degli scrittori adopra per classare le varie forme di governo e per giudicare della bontà o del vizio intrinseco di ciascuna di esse. Dal nuovo punto di vista sorge spontanea una nuova divisione dei governi non più per i loro nomi, per i loro caratteri estrinseci, per la loro minore o maggior riuscita, ma secondo l'atmosfera morale in mezzo a cui nacquero, secondo il principio intimo a cui servirono. Guizot ha il gran merito di aver posta luminosamente questa divisione. « Vi sono due specie di governi, egli dice: gli uni, che attribuiscono esclusivamente la sovranità di diritto ad individui, sieno essi uno, più o tutti, fondano il dispotismo in principio, sebbene il fatto venga sempre più o meno a protestare contro il principio e mai l'obbedienza assoluta da una parte, il potere assoluto dall'altra sieno stati pienamente in vigore. Gli altri sono fondati su questo vero, che la sovranità di diritto non appartiene ad alcuno, giacchè la conoscenza piena e continua, l'applicazione fissa ed imperturbabile della giustizia e della ragione non appartiene alla nostra natura imperfetta (1) ». L'assolutismo è la base dei governi della prima specie, la libertà di quelli della seconda. L'ente collettivo domina negli uni e vi fa la legge: l'individuo si spiega libero negli altri.

Distinzione delle varie specie di sistemi politici.

È facile il vedere come alla prima classe possono ridursi tutte le istituzioni politiche, che precederono il movimento cristiano e tutte le altre che in mezzo ad esso lo frainteseero, o lo sconfessarono per tante e variate ragioni. È inutile il parlare di quelle monarchie orientali ed occidentali, antiche e moderne, dove nessuno stenta a riconoscere la dottrina e la pratica dell'assolutismo, di quel preteso diritto alla sovranità in un uomo od in una famiglia, che in tempi vicini a noi si osò chiamare con strana bestemmia diritto divino. Ma che cosa erano le antiche democrazie, che cosa furono alcune delle moderne, che si ispi-

(1) Guizot. *Origines etc.* I. 80-81.

Digitized by Google

rarono ad esse, se non un despotismo sotto la larva della libertà, non meno terribile e dannoso del dispotismo dinastico? Accanto al foro romano, accanto all'agora greco, come nelle piantagioni delle repubbliche americane, viveva una servitù legale accanto alla più larga libertà dei cittadini. Gli arbitrii delle assemblee antiche hanno un istruttivo riscontro negli eccessi delle nostre Convenzioni. Il diritto divino è fratello carnale della sovranità del popolo. Nello stesso modo le aristocrazie sia ordinate sotto un re, sia governantisi da se come una classe a parte, furono assolute alla pari di tutti gli assolutismi dinastici o popolari. Il segno comune, che gli caratterizza tutti, è l'assenza di una regola morale anche nei tempi, in cui la morale più si predica e si insegna. Sembra che un completo divorzio fosse stato pronunziato fra l'arte di governare e la legge suprema delle coscienze. L'uomo il più devoto dei nostri Comuni, per esempio, quando aveva salito le scale del palazzo della città e si era assiso sugli scanni del magistrato, proscriveva e ammazzava in nome dello stato senza scrupolo alcuno. La parte vinta gemeva, ed invocava la giustizia divina: ma appena aveva ottenuta la vittoria, faceva altrettanto, dimenticando gli appelli a quella giustizia fatti nell'infortunio. Chi crede di aver diritto di comandare, deve reputare i suoi giudizi infallibili e quindi i suoi voleri indiscutibili: l'infallibilità è il carattere che accompagna sempre il dispotismo, e questo sentimento si riscontra con egual forza nelle ordinanze dei monarchi, nelle proscrizioni delle aristocrazie, negli ostracismi delle repubbliche, dovunque la volontà supplisce alla giustizia, dovunque le passioni prendono il luogo della tranquilla ricerca della verità. Il principio che informa la seconda specie di governi, respinge la forza e l'arbitrio, pone fuori della società stessa la regola suprema del governare, eleva al di sopra dello Stato i diritti dell'individuo, e non considera il primo se non come un mezzo di svolgere più ampiamente e più sicuramente le forze attive del secondo: è questo il principio che si accoglie sotto le forme più o meno variate del sistema rappresentativo che fu, lo ripeto, il più felice tentativo di conciliare l'autorità sociale colla libertà individuale. La maggiore o minore riuscita di questo tentativo si deve meno alle condizioni speciali dei popoli a cui volle applicarsi, che alla influenza più o meno sentita delle vecchie idee sull'organamento del medesimo. Ed è qui dove si comincia ad apprezzare la somma importanza delle forme, che devono assumere le istituzioni politiche, e la necessità di studiarne profondamente la teoria. Abbagli grossolani, errori fatali, esempi funesti fecero spesso travisare l'indole stessa del nuovo governo rappresentativo, tantochè esso sarebbe già sparito da lungo tempo dove le circostanze storiche lo fecero sorgere, invece di estendersi ai paesi civili tutti, se non corrispondesse ad un bi-

Importanza delle forme politiche e comuni pregiudizi sulla rappresentanza.

Digitized by Google

sogno morale dell'età nostra e della nostra civiltà. Le forme essenziali si sbagliarono troppo spesso colle forme accidentali e fu il vedere la contingenza, la variabilità, la vanità di queste seconde, che valse a spargere il non-senso politico, le forme essere inutili quando si governi bene. Per determinare le forme essenziali del governo rappresentativo è necessario in primo luogo non perder mai di vista il criterio supremo, che il governo è fatto per la società, per il suo utile, per il suo servizio e nulla di più: di qui la necessità di separare prima di ogni altra cosa i diritti, la libertà inerenti all'individuo, ponendole al di fuori della sfera governativa e dichiarandole inattaccabili ed imprescrittibili. Questa giusta idea ha ispirate tutte le Dichiarazioni dei diritti dell'uomo delle costituzioni francesi. Quei diritti, che preesistono logicamente ad ogni governo, non possono essere oggetto di disposizione o di restrizione, e le loro collisioni e la loro violazione competono esclusivamente ai tribunali indipendenti dalla funzione legislativa come dalla esecutiva. Non si può parlare di forme dove domina l'assoluto, ed anzi ufficio e merito principale del governo è quello di garantire il libero esercizio di quei diritti, che in fondo non sono se non la varia esplicazione della individualità umana. Eppure è inutile rammentare quante volte non solo nei consigli delle corone, ma anche nelle assemblee costituzionali sorgessero e sorgano voci potenti e ostinate a reclamare la restrizione ora della libertà religiosa, ora della libertà di stampa, ora della libertà commerciale, ora della libertà d'insegnamento e perfino della stessa libertà personale, di tutti quei diritti insomma da cui si parte il concetto del governo rappresentativo. E che cosa è questo se non un ritorno al vecchio concetto politico, un tentativo che il potere fa di rinsurpare lo sconfinato arbitrio che pesava sull'individuo? Ma anche nella determinazione delle sue forme si cadde, ripeto, spessissimo nel grave errore di scambiare l'apparenza colla realtà, l'accidente colla sostanza. Basterà citarne qualche esempio. Una delle più gravi questioni che agiti i partiti politici, è quella della preferenza della monarchia sulla repubblica rappresentativa e specialmente dell'organamento della funzione esecutiva in ambedue. La questione è il più delle volte inasprita da una parte da memorie classiche di repubbliche e da recenti impressioni degli eccessi monarchici, dall'altra da gratitudine di beneficii monarchici e da ricordi di eccessi repubblicani. Ma se si prescinde da tutto questo e si scende alla realtà delle cose, la questione interessante si vede essere quella di un sindacato efficace dell'autorità esecutiva, sia essa ereditaria od elettiva. Considerata in astratto la eredità non è una garanzia costituzionale senza dubbio: ma trattando di applicare un governo rappresentativo ad un popolo vissuto in mezzo a tradizioni monarchiche, privo di

Digitized by Google

abitudini repubblicane, varrà molto meglio circondare di istituzioni libere il trono, che aprirlo alle ambizioni dei cittadini, senza che per questo la libertà, la questione suprema venga ad essere menomata. Un altro esempio anche più spiccato si ha nella questione della unità e della dualità del potere legislativo, che interessa evidentemente le forme essenziali del sistema rappresentativo. Il buon senso e la storia mostrano come una sola assemblea conduca ben presto al dispotismo, tanto se l'autorità esecutiva emani dal suo seno, quanto se sia fuori di essa, ma naturalmente troppo debole per tenerle testa lungamente. È quindi necessario che la funzione legislativa sia divisa fra il potere esecutivo e due assemblee rispondenti alle condizioni del paese. Eppure una scuola, che si dice costituzionale, propugnò e propugna ancora l'unicità dell'assemblea senza vedere come l'essenza stessa del governo rappresentativo venga in quel modo ad essere distrutta, e senza ricordare il luminoso esempio degli Stati Uniti, che tratti da una apparente logica ad ammetterla nelle loro costituzioni, dovettero in poco tempo ritornare alla verità della doppia assemblea. Alcuni altri poi anche più sinceramente costituzionali si ostinarono in una accidentalità della forma suddetta e senza tener conto delle condizioni sociali dei popoli diversi considerarono come essenziale, la forma ereditaria, che vige ancora in Inghilterra. Questa incredibile confusione di principii, di cui si potrebbero moltiplicare gli esempii, si rivela non meno significante nella questione fondamentale della rappresentanza. Il primo errore, che a questo proposito è sparso generalmente nei paesi, che si reggono a governo costituzionale, è la importanza esagerata che si attribuisce alla rappresentanza ed al corpo elettivo che ne è dovunque l'incarnazione. Autorevoli scrittori, fra i quali recentemente Stuart Mill, si lasciarono influenzare da questo comune pregiudizio. L'elezione è senza dubbio una delle forme che dissi essenziali, una molla indispensabile del sistema: ma è una molla che troppo rafforzata tende a far saltare la macchina all'aria, che ha necessità di armonizzare con gli altri pezzi della macchina stessa. Quale è infatti lo scopo e la causa dell'elezione politica? È l'ammissione al governo di un elemento mutabile, per cui si renda impossibile lo stagnamento delle norme e delle opinioni, per cui si attui lo svolgimento continuo, che ha luogo nella vita giuridica di un popolo: è la creazione di un corpo, che rappresenti, e da qui il nome di rappresentanza, il maggior grado di sviluppo morale ed intellettuale ed economico del paese, onde la virtù, l'intelligenza e l'interesse sorveglino, sindachino, dirigano ed illuminino l'amministrazione dei pubblici affari. Ad ottenere ciò la elezione fatta dai cittadini raccolti necessariamente in varie circoscrizioni territoriali apparve il mezzo migliore di raggiungere quel fine

Digitized by Google

e costituì una delle principali garanzie di buon governo. Fu questa, si vide, l'origine logica e storica della rappresentanza. Ma come sarebbe distruggere il concetto del sistema rappresentativo bandire l'elezione dalla formazione della camera prima, varrebbe lo stesso applicarla nel modo medesimo, colle stesse condizioni alla altre funzioni. Così, per esempio, l'elezione da tutti riconosciuta indispensabile in un ramo della funzione legislativa, non fu da quelli stessi paesi, che ebbero in mano la scelta di un governo, riconosciuta della stessa necessità negli altri due rami: in tutte le monarchie costituzionali per es. il re fu ereditario e insignito di un terzo del potere legislativo, nè questo nocque al buon andamento dei pubblici affari: la monarchia belga sussiste con un senato, che è in parte aletto dal popolo, ma con un modo speciale d'elezione; nelle repubbliche rappresentative, come in quella degli Stati-Uniti, non si credè prudente elegger nel modo medesimo che la camera dei rappresentanti, la camera dei Senatori, e la stessa elezione del presidente, che la logica democratica doveva stabilire a voto universale, fu sottoposta a disposizioni speciali ed in alcuni casi conferita al Congresso. Oggi, come dicevo, si tende a far poco calcolo della forma degli altri due rami della funzione legislativa, quasi passeggiera e destinata a scomparire davanti all'invadente importanza della Camera elettiva. Essa è invece essenziale quanto la forma della elezione ed ha reso e renderà ancora servigi incalcolabili alla causa della libertà, tanto maggiori quanto più senno, dottrina, ed amore si porrà nel loro organamento. Questo errore di considerare la camera elettiva, come l'unica garanzia della libertà dei governati, che oggi predomina in tutti i paesi e che in infinite occasioni, alcune delle quali memorabili, si aviluppò e si affermò in seno alle Camere stesse producendo sempre le più deplorevoli conseguenze, trova la sua spiegaziona nell'errore principale che combattei nel distinguere il carattere delle due specie di governi ed il vero concetto del sistema rappresentativo. Mentre l'opinione pubblica esagerava l'importanza politica dell'Assemblea elettiva, la dottrina, senza emanciparsi nè da quell'errore nè da questa opinione, cercò imprimerle una forza maggiore: e naturalmente non considerandola più come un mezzo di governo, come il modo migliore di far concorrere ad esso la nazione intiera, ma come un mezzo di opposizione, come la guardiana gelosa delle comuni libertà contro le usurpazioni di un re, di una seconda assemblea od anche di una minoranza di partiti, volle darle, come si disse, la più larga base possibile, volle che rappresentasse il più che si potesse questo universale sentimento che si credette una vera necessità della vita libera. La teoria della sovranità del popolo dette alla luce la teoria del suffragio universale.

Digitized by Google

La sovranità del popolo.

Della prima si fecero ripetutamente dotte a non difficili confutazioni: eppure tanta è la forza dei sofismi politici che la necessità di confutarle rinasce ad ogni momento. Spogliata da tutti i suoi accessorii essa si riduce a poche parole. « Tutte le ineguaglianze, che fino ad oggi afflissero la umanità, sono contrarie alla giustizia: l'uomo ha le medesime facoltà, il medesimo destino dell'altro uomo; il suo cuore aspira al bene, la sua ragione al vero: queste due tendenze non devono essere inceppate da dispotismo alcuno: quindi la sua ragione e la sua volontà devono esser sovrane. La società è un insieme di uomini, quindi i medesimi principii devono regolare l'andamento della società. Alla società è necessario un governo; quindi ogni individuo nascendo ha il diritto eguale a quello di ogni altro di concorrere all'amministrazione della pubblica cosa. Quando tutti gli individui associati vi concorrano, il dispotismo diviene impossibile: è impossibile che la ragione e l'interesse sociale si ingannino su ciò che gli riguarda: l'interesse sinistro di un uomo, di una classe non ha più luogo di sacrificare l'interesse e i diritti dell'universalità dei socii. Come l'individuo è sovrano nell'esercizio della sua volontà, così la società deve essere sovrana nei suoi voleri, nelle sue leggi ». La teoria, se si considera alla sua superficie, sembra partire dallo stesso principio che informa la moderna società, dal principio del diritto individuale, che il cristianesimo ha riabilitato nel mondo e posto a fondamento del nuovo ordine politico. Al contrario fra questo principio, e quello, che fu accolto dalla scuola filosofica del passato secolo, corre un abisso. L'uomo nasce libero senza dubbio, nasce dotato di facoltà identiche a quella di ogni altro, tende ad un identico scopo: egli è padrone della sua intelligenza, può rivolgere la sua volontà dove meglio gli talenta, ed ogni violenza materiale o morale, che gli sia fatta, è una violazione del suo diritto. Ma non per questo regola suprema della bontà delle sue azioni può essere la sua volontà. Sopra la sua volontà esiste sempre una legge morale, che egli può liberamente seguire od infrangere, ma dalla quale non può svincolare la sua coscienza. Il suo ossequio a questa legge deve essere certamente ragionevole: e spontaneamente l'animo umano prima di decidersi ad un dato atto fa un sillogismo, con cui paragona il suo volere colla sua ragione e colla legge, che la sua ragione riconosce. O nasca dal consenso universale dei popoli, o gli sia pervenuta attraverso una lunga tradizione come l'intuizione profonda di una intelligenza superiore, o la attinga alla fonte della sua coscienza, una legge morale, una regola delle azioni sovrasta sempre ad ogni minimo atto della volontà dell'uomo. Negare questo fatto costante è impossibile: respingere quest'impero salutare della legge morale sarebbe ricondurre il mondo a quei tempi infelici, in cui la violenza delle passioni e la leg-

Digitized by Google

gerosse dell'arbitrio oscuravano la luce dell'animo umano. Quel che accade negli individui non può non ripetersi nella società e nel governo, che nel concetto cristiano lascia fuor di questione ed intatti i diritti individuali, mentre nel concetto della teoria della sovranità popolare deve necessariamente sacrificarli e subordinarli alla infallibilità della volontà universale. Il governo, che si fonda su quella sovranità, finirà necessariamente coll'appartenere a quella prima specie di sistemi politici, che dissi ridursi all'assolutismo. La volontà universale di fatti, quando non sia fondata nella verità e nella giustizia, coscienza e legge morale dei popoli, si risolve in un dispotismo e nel più terribile dispotismo, perchè non ha come quello di un re o di una casta, un freno nell'opinione e nelle ire d'una maggioranza numerica (1). Il diritto di un individuo, quando sia di ostacolo alla sovranità popolare, sarà inevitabilmente schiacciato sotto l'onnipotenza e la infallibilità del diritto del maggior numero. Ed è qui dove si mostra l'ingenuità dell'argomento, che anche Rousseau non ha difficoltà a porre in campo.

Il pericolo del dispotismo è eliminato, si dice, perchè l'universalità dei cittadini non può far male a se stessa. Ma in pratica a che si risolve questo strano paradosso? Al conflitto fra le opposte volontà di una maggioranza e di una minoranza e quindi alla oppressione di questa ultima: alla possibilità che questa minoranza si componga degli uomini più intelligenti o più probi, che veggano meglio degli altri il bene del proprio paese, e sieno i più atti a procurarlo. La sovranità del popolo si riduce allora alla sovranità della maggioranza, e al dispotismo del numero. Così una scuola, le cui intenzioni erano lodevolissime, il cui scopo era la guerra al potere assoluto, negazione dei diritti individuali, gli apriva un rifugio, come disse Guizot, in ogni individuale volontà, non faceva che trasferirlo dal trono alla piazza, creando un potere sociale, in cui tutte le volontà individuali dovessero concentrarsi ed assorbirsi (2). Questa dolorosa, ma logica conseguenza delle premesse era certo contraria alla intenzione di quei pensatori, che la fondarono o la svolsero nel nome sacrosanto di libertà; ma non potevansi aspettare effetti diversi da una teoria, che vuole dimenticare tutta la realtà dei fatti e tutta la storia del passato.

Il suffragio universale.

Dalla teoria della sovranità popolare dedurre la teoria del suffragio universale non fu certo cosa facile senza un grave abuso di logica. Rousseau, che fu il primo a formulare quella teoria, non potè dissimulare l'impossibilità di ridurla

(1) Guizot. *Origines etc.* I. 91-92.

(2) Guizot. *Origines etc.* II, 109. È da leggersi con profitto tutta la splendida lezione 10ª.

Digitized by Google

alla pratica. La rappresentanza, nata da opposto concetto, si rifiutava ad adattarsi al nuovo genere di assolutismo, che le si voleva far consacrare. È impossibile infatti concepire la rappresentanza della volontà: una volontà, che si fa rappresentare, abdica, perde la sua sovranità: Rousseau ebbe la franchezza di confessarlo, perchè egli non si spaventava dei paradossi. Se infatti ogni cittadino non può sanzionare colla sua volontà ogni singola legge, non può neppure accettare quelle che la sua volontà respinge: quindi la logica conseguenza della teoria sarebbe la necessità di riconoscere nei dissenzienti ad ogni singola legge il diritto di non conformarvi le proprie azioni. È evidente come questo diritto sia inammissibile: il potere verrebbe ad essere annullato, l'anarchia diverrebbe la legge comune. Gli scolari di Rousseau, che vollero tradurre in pratica la teorica e non poterono accettarne le logiche deduzioni, affermarono che il cittadino non cesserebbe di esser sovrano quando delegasse per un certo tempo il suo potere ad un rappresentante scelto da lui e sostituirono la formula « l'eletto del sovrano è sovrano ». La sovranità nazionale non veniva così, dicevano essi, ad estinguersi, ma si attuava nell'assemblea eletta da tutti i cittadini, mentre rimaneva in potenza in ciascuno di essi. Così dell'antica teoria, che dava ad ogni individuo per il solo fatto della nascita il diritto di concorrere al governo, non rimase se non questo inferiore diritto di concorrere alla scelta dei governanti. La nuova teoria così trasformata nulla mutò della sua indole e non produsse meno deplorevoli effetti. I poteri, che emanarono dai voto universale, non furono meno assoluti di quelli, a combattere i quali esso era stato rivolto. Quale è infatti lo scopo della elezione dei rappresentanti, e il luogo che essa occupa nell'economia del sistema intiero a cui appartiene? L'elezione ad altro non è rivolta, lo ripeto, che a costituire una prima assemblea, un ramo del potere legislativo, in cui si raccolga quanto di migliore ha in se la nazione onde concorra alla formazione delle leggi. Basta vedere come essa è nata per rendersi conto del suo unico ufficio. L'essenziale sta dunque unicamente nel trovare il modo, con cui questa elezione risponda al suo scopo, nel ricercare quali cittadini offrano le garanzie necessarie per nominare una buona assemblea. Il solo diritto naturale, che appartenga al cittadino, è il diritto di esser ben governato e di avere una efficace garanzia dei suoi veri diritti innati, di quei diritti preesistenti ad ogni costituzione politica. Quando sia provato che non tutti i cittadini hanno le condizioni necessarie a fare una buona elezione, che dal suffragio universale escono parlamenti disadatti al loro ufficio, il suffragio universale non avrà ragione di esistere. Queste idee così chiare che hanno una splendida conferma nella storia della rappresentanza furono offuscate da una falsa scienza. Il

Digitized by Google

suffragio universale, piuttosto che un allargamento della libertà e delle franchigie costituzionali, fu un illogico tentativo di compromesso fra i due concetti incompatibili del governo rappresentativo e della sovranità popolare. L'assoluta antinomia, che esiste fra le due specie di governi, fra i due sistemi politici, si riproduce nelle due rappresentanze, nei due sistemi elettorali. Fra questi pure non vi è transazione possibile e quindi non è scientificamente esatto il linguaggio di coloro, che ammettendo l'attuale ragionevolezza del voto ristretto lo credono però una transazione al voto universale, e dichiarono quest'ultimo l'ideale della garanzia.

Sue applicazioni pratiche in Francia. Diritti pubblici e diritti politici.

Per giudicare il valore del sistema del voto universale non vi è miglior cosa che vederlo in opera. La rivoluzione francese, come si vide nel capitolo I, non lo considerò dapprima come una necessaria conseguenza delle dottrine in nome delle quali la nazione era insorta: la promulgazione di un tal principio non si vede succedere immediatamente all'abolizione dei privilegi decretata nella celebre sera del quattro, nè alla dichiarazione dei diritti votata il 27 d'agosto. Anzi nessuno scrittore e nessun oratore aveva ancor sostenuto che il diritto di eleggere è comune ad ogni cittadino per il solo fatto della sua esistenza, quando Sieyès nei « Préliminaires de la Constitution » poneva la sua distinzione fra i diritti civili e i politici, che egli per maggior chiarezza di linguaggio chiamava *attivi* e *passivi*, e Condorcet (De l'influence de la révolution d'Amérique sur l'Europe) classava fra i diritti dell'uomo quello di concorrere alla formazione delle leggi per mezzo de' rappresentanti, ma dichiarava che questo diritto, molto meno importante degli altri, perde tutti i suoi vantaggi, se è esercitato dall'ignoranza o dal pregiudizio. La democrazia, che cominciava a romoreggiare nei giornali e nei clubs, cominciò a combattere, sebbene con poco successo, la distinzione dei diritti attivi e passivi in nome dell'eguaglianza e della dichiarazione dei diritti, ed i rappresentanti che avevan votato per il marco d'argento, furono designati al pubblico disprezzo come quelli che volevano risuscitare l'aristocrazia, ristabilire la tirannia (1). Ma anche quando la Costituente si accinse alla revisione della sua costituzione, le idee democratiche non erano talmente progredite da fare ammettere tutte le conseguenze della teoria del suffragio universale, e la logica democratica si arrestava davanti all'assurdo del voto delle donne e dei servitori. Che anzi a coloro, che in nome dell'eguaglianza si opponevano alla proposta che il comitato faceva di un censo elettorale, Barnave poteva utilmente rispondere memorabili parole, che ponevano in tutta la sua vera luce il

(1) Duverger de Hauranne. *Hist. du gouv. parl. en France*, t. 121-122.

Digitized by Google

problema della rappresentanza e della elezione. « Non basta, diceva Barnave, volere esser liberi, bisogna ancora sapere esser liberi ». E da questo scendeva a constatare come gli avversarii del progetto del comitato confondessero il governo democratico col governo rappresentativo e un diritto individuale con una funzione, di cui la società dispone a suo piacere e secondo il suo interesse. La costituzione riconosceva e consecrava un diritto individuale, quello del cittadino attivo; quanto all'elettore, egli era chiamato non ad usare di un diritto, ma ad esercitare una funzione; ora perchè l'esercizio di questa funzione non riescisse pregiudicevole alla società, bisognava che il corpo elettorale riunisse tre garanzie, l'intelligenza, l'interesse, l'indipendenza. Di queste tre garanzie non ve ne era una di cui un certo agio non fosse il contrassegno migliore. Il comitato del resto poneva l'elezione nelle mani della classe media egualmente lontana dalle pretensioni dell'aristocrazia e dalle violenze della demagogia; o quello era il solo mezzo per trarre ai comizi politici onesti operai, buoni campagnoli, per allontanarne gli intriganti che crescono nei torbidi come gl'insetti nella putredine (1). Un segno evidente che queste idee dominavano, si è il non vederle mai perdute di vista in tutte le discussioni dell'assemblea Costituente, che pure ha tanti torti e spesso fraintese così grossolanamente i veri principii del governo rappresentativo. La distinzione di Sieyès è così fondata nella natura delle cose che per disconoscerla è necessario che la mente sia ben pregiudicata. In tutte le società si distinsero sempre diritti privati e diritti politici: i primi come risultanti dai rapporti reali, dai rapporti obbligatorii, dai rapporti familiari: i secondi come relativi all'esercizio del potere pubblico, e all'esercizio dei diritti individuali non appartenenti alla classe dei diritti privati, sebbene inerenti alla persona. Per adottare la esatta fraseologia di Pellegrino Rossi i secondi possono suddistinguersi in diritti strettamente politici, e diritti pubblici (2). La libertà individuale, la libertà di coscienza, di stampa non possono senza confusione essere paragonate col diritto di eleggere i membri di una assemblea. Fra le istituzioni politiche e queste due specie di diritti passa una differenza così evidente che non dovrebbe aver bisogno di essere dimostrata. Esse hanno infatti lo scopo diretto di prevenire e punire le violazioni dei diritti pubblici, di garantirne e promuoverne il libero e pieno esercizio, mentre i diritti politici hanno lo scopo di garantire la miglior formazione delle istituzioni politiche stesse. I primi dunque sono preesistenti, se così può dirsi, alla forma dell'associazione, emergono natu-

(1) Duvergier de Hauranne. Op. cit. I, 3 cap.

(2) P. Rossi. *Cours de droit constit.* Paris 1866. Leçon d'ouverture LXV, LXX et 1.me Leçon 9-11.

Digitized by Google

ralmente dal solo fatto dell'associazione di esseri intelligenti e liberi: i secondi, come rivolti ad un dato scopo, devono avere i caratteri e le condizioni essenziali perchè questo scopo sia raggiunto, condizioni che la sola società può fissare. I primi sono per loro natura invariabili e indipendenti da qualunque ineguaglianza intellettuale o sociale degli uomini: i secondi variabili a seconda delle diverse condizioni di una data società e quindi da essa sola determinabili. Il diritto elettorale, come quello che mira ad ottenere una buona assemblea elettiva, deve supporre negli elettori condizioni di capacità a fare una buona scelta, e soprattutto una scelta libera da ogni estranea influenza. Essa fu appunto per ciò sottoposta col variare delle condizioni sociali ad oscillazioni diverse: non può quindi classarsi fra i diritti pubblici, ma è essenzialmente un diritto politico, o come dicono alcuni, una funzione politica, da cui gli incapaci devono essere esclusi.

Tanto il progetto di costituzione della Gironda come quello della Montagna, riconoscevano, come dissi, nelle assemblee primarie il diritto di sindacare gli atti dei loro rappresentanti, ne regolavano minuziosamente l'esercizio e facevano della elezione la molla di tutto il governo, dell'amministrazione comunale, dipartimentale, e centrale. In ambedue il suffragio era veramente universale ed a suffragio universale le assemblee primarie accettarono alla quasi unanimità la costituzione della Montagna (1). Era questo il trionfo della teoria della sovranità popolare, che riesciva inevitabilmente al dispotismo del Comitato di salute pubblica. Dopo una così amara lezione il relatore generale della commissione degli Undici Boissy d'Anglas, dopo avere esaminati i vizi che affliggevano le precedenti costituzioni, ne concludeva che bisognava profittare dell'esperienza e stabilire il *governo dei migliori*. « Ora quali sono i migliori, diceva, se non i più istruiti ed illuminati? I diritti politici adunque non possono essere conferiti a tutti senza discernimento e senza riserva ». È perciò che la Commissione stabiliva un censo di eleggibilità; ma per quello spirito di incoerenza, di cui offre spesso spettacolo il popolo francese ed in generale ogni popolo che si lasci dominare più dal sentimento che dalla ragione, dichiarava da un lato che l'elezione non è una funzione ma un diritto appartenente a tutti i cittadini, dall'altro che per esercitarlo bisogna essere iscritti nella lista delle pubbliche

(1) Ciononostante avendo *Thuriot* nella discussione della costituzione della Montagna proposto di sostituire alla residenza di sei mesi nel cantone il domicilio agli effetti elettorali, il che escludeva molte persone e specialmente i servitori dei ricchi, l'assemblea accettò l'emendamento. Dunque anche nel 1793 il principio, che fa del diritto del voto un diritto naturale ed universale, non era riguardato come tanto assoluto da non potervisi derogare. Duvergier de Hauranne. *Histoire etc.* I. Chap. V.

Digitized by Google

contribuzioni; e finalmente sosteneva che si aggiungesse l'altra condizione di sapere leggere e scrivere e di avere imparata un'arte meccanica. Si credeva così di salvare il principio paralizzandone l'azione: ciò mostra tanto più la forza della generale opinione, a cui ormai repugnava la ortodossia democratica, di cui aveva provate le logiche conseguenze: tantochè quando nella discussione del progetto Tommaso Payne si levava a difendere il voto universale ed assoluto, Lanjuinais poteva rispondergli con molto successo che i diritti politici non sono veri e proprii diritti, che la logica del sistema di Payne avrebbe condotto ad ammettere al voto i pazzi, le donne, i fanciulli, gli stranieri, che infine è necessario « che il cieco sia condotto da chi ci vede »; e Merlin de Douai aggiungeva che accordando i diritti politici a quelli, che pagavano la tassa personale, si venivano ad ammettere alla elezione gli operai, e andar più oltre sarebbe affidare la sorte dello stato a chi nulla ha e nulla produce, cosa funesta ed assurda (1).

Al dispotismo di una assemblea succede il dispotismo di un soldato; ed il suffragio universale in cui la democrazia aveva riposta ogni guarentigia di libertà, serve invece a consacrare e dare un aspetto di legalità alle usurpazioni di tutti i diritti di un popolo libero. Nè può dirsi sinceramente che quelle votazioni fossero corrotte od imposte; ormai è troppo noto come la massa non intelligente, la grande maggioranza, come è anche oggi costituita, accettò sempre ed accetterà ancora, finchè la cultura, il benessere e con essi l'indipendenza non saranno arrivate fino ad essa, accetterà, dico, la riescita come pietra di paragone del diritto, la forza come il carattere distintivo della autorità. I democratici, che ammettono come fonte del potere il suffragio universale, non possono lagnarsi se il popolo sovrano ed infallibile si lascia andare qualche volta a strani amori col dispotismo di un uomo. Le dittature infatti non sono che il principio della sovranità popolare spinto ai suoi ultimi limiti. Cesare come Bonaparte potevano senza contradizione chiamarsi legittimi eredi del Senato e della Convenzione: e tutti e due amarono dirsi eletti del popolo. Che importa infatti all'essenza del diritto che l'assolutismo venga esercitato da una assemblea, da una maggioranza, da una casta o da un uomo? Se questi è un uomo di forte volontà e di grande ingegno, come sono in generale tutti coloro che da basso luogo seppero elevarsi al supremo potere, la nazione vi avrà forse guadagnato passando al suo servizio da quello di un'assemblea mediocre, come lo sono in generale tutte le assemblee elette dal voto universale. Nè con questo intendo giustificare la condotta di tali uomini, che si approfittano della spossatezza di un popolo o della

(1) Duvergier. Op. cit. I, 341 e segg.

Digitized by Google

sua inesperienza per gettargli un giogo sul collo. Essi commettono una viltà ed una colpa che non hanno nome: voglio dire soltanto che la irresponsabilità del popolo sovrano si comunica sempre e necessariamente al potere, di qualunque natura esso sia, che esso viene a crearsi; e che l'onnipotenza di un'assemblea o di un uomo, di una Convenzione o di un Buonaparte, emana dal principio medesimo, è nell'un caso e nell'altro egualmente opposta al vero ed intimo concetto della libertà, e porta seco o prima o poi i medesimi effetti, il disprezzo e l'oppressione dei sacri diritti dell'individuo. Così pure si spiega nella storia del governo rappresentativo in Francia il connubio, che sembra a prima vista forzato, del repubblicanismo e del Bonapartismo: così si spiegano dei pari gli ultimi avvenimenti di quell'infelice paese. La repubblica del 1848 ripetè i medesimi errori della repubblica del 1793; come i Borboni tornati dall'esilio, la democrazia, quando risalì al potere, mostrò di non aver nulla imparato dall'eloquente linguaggio dei fatti. Per dire il vero, come accennai nel 1° cap., il suo primo pensiero, dopo aver domata colla forza delle armi la nascente anarchia dei clubs socialisti, fu di separare affatto la sua causa da quella del terrore e della politica rivoluzionaria del 1793. Essa proclamò al mondo le sue pure intenzioni, abolì il palco, volle garantita la proprietà; si disse repubblica democratica, ma conservatrice nel tempo stesso che progressiva. Le promesse erano certamente buone e onestissime le intenzioni; ma il giorno dopo essa poneva a base della sua costituzione la unicità dell'assemblea e la universalità del suffragio. E per non occuparci che di quest'ultimo, quello stesso partito che si adontava di essere confuso con i vecchi partiti repubblicani, che non avevano il sentimento e l'intelligenza della libertà, che voleva scrivere in lettere d'oro e di pace quel nome di repubblica, che i Convenzionali avevano scritto in lettere di fuoco e di sangue (1), ripeteva tutti i medesimi loro argomenti, ricorreva agli stessi sofismi, quando si trattava di gettare le basi delle nuove istituzioni. Eccone alcuni. « La democrazia è l'eguaglianza: l'eguaglianza è la partecipazione a titolo pari al governo della nazione: il modo di partecipare a questo governo è il voto, da cui esce la rappresentanza, ossia la sovranità del popolo personificata nei suoi rappresentanti; dunque la repubblica democratica ed il suffragio universale sono una cosa medesima. Dove non vi è elezione, tutti sono schiavi o servi: dove è ristretta ad un piccolo numero dei cittadini, alcuni sono sovrani, gli altri sono soggetti. La stessa democrazia rivoluzionaria fu timida: prese per segno della capacità la proprietà, il segno brutale: disconobbe il titolo dei titoli, il segno del-

(1) Lamartine. *Le passé, le présent, et l'avenir de la republique*. Bruxelles 1850. 14.

Digitized by Google

l'intelligenza impresso dal dito di Dio sulla fronte di ogni uomo. La repubblica democratica aveva la missione di sostituire a questo materialismo politico la formula dello spiritualismo che dice all'uomo. « Tu parteciperai al diritto, all'esercizio del diritto sociale, non perchè possiedi, ma perchè sei! Non ti chiedo alcun censo materiale, ti fo cittadino ed elettore, perchè Dio t'ha fatto uomo. Il tuo segno della sovranità è l'anima tua, non il tuo campo, il tuo muro, il tuo centesimo, e questo segno è inalienabile come il tuo nome d'uomo » (1). Così il poeta francese cercava di rivestire di una tinta evangelica e degli splendidi colori della sua fantasia la prosa dei vecchi argomenti, che si portavano a sostegno della nuova estensione del suffragio. Gli effetti del voto universale non si erano potuti ancora verificare completamente, che già esso sanzionava una nuova usurpazione. Luigi Napoleone gli domandava la legittimità del colpo di stato ed esso non esitava ad accordargliela o a ringraziare anche il nuovo salvatore della patria. La gratitudine per questo servigio, la sua pieghevolezza ormai dimostrata per tante prove ai voleri dell'autorità, la utilità di evitare ogni malcontento che la sua abolizione poteva portare a chi era ancora rimasto fedele alla teoria della sovranità popolare, gli valsero l'onore, come dissi, di essere mantenuto nella nuova costituzione per la elezione del corpo legislativo. Anche oggi il voto universale è la legge elettorale di Francia; ma almeno per ora l'opinione generale sul suo valore è già molto cambiata. Nessuno crede più alla sua verità ed efficacia. Quello stesso sistema che ha create le assemblee le più rivoluzionarie, crea oggi le più servili; mentre l'opinione illuminata del paese è ben lontana dall'approvare e il principio su cui si basa la costituzione del 1852 e la via su cui cammina all'interno il governo imperiale. Una opposizione di pochi membri si agita invano nel corpo legislativo e la maggior parte degli elettori rimane indifferente e si astiene dall'andare alle urne, perchè sa di essere oppressa dalla massa dei pubblici funzionarii e dei campagnuoli ignoranti. Questo nuovo insegnamento, che viene ad aggiungersi agli antichi non sarà perduto, è lecito sperarlo, per la nazione francese, ed è una nuova conferma per la scienza politica, la quale non può ammettere che un'assemblea intelligente esca dai voti di persone incapaci. Che cosa è da dirsi di un sistema, che a pochi giorni di intervallo si presta con egual compiacenza a consacrare la libertà e la servitù? Non si dica che esso riflette così le variazioni della pubblica opinione. Si dica piuttosto che in tutte le nazioni moderne, nonostante i progressi straordinarii della coltura, esiste una classe di cittadini fluttuante ad ogni vento, pronta a farsi

(1) Lamartine. Op. cit. 159-173.

Digitized by Google

strumento di cieche passioni, di interessi sinistri, facile in parte alla corruzione per via di denaro, in parte ad essere traviata da sentimenti qualche volta generosi ma più spesso falsi e vili, incapace sempre di una seria opinione, predisposta da mille pregiudizi a piegarsi alla forza o a prenderla in mano per abusarne, priva insomma dell'intelletto e del senso della libertà. È questa una situazione deplorevole ma vera, che anderà lentamente trasformandosi per l'opera della civiltà, ma colla quale bisogna contare se non si voglia fondare sull'arena le istituzioni politiche. Anche il calcolo di questa incapacità morale si deve riunire a quello delle incapacità naturali per respingere, come contrario alla verità del governo rappresentativo, il voto universale.

Il suffragio universale in America.

La instabilità e la incongruenza, che fecero la sventura della Francia, non si riscontrano nella razza anglo-americana: non è per questo meno interessante studiare gli effetti che quel sistema va producendo anche agli Stati-Uniti. Accennai già nel primo capitolo il carattere particolare della loro rivoluzione e la profonda onestà non meno che il grande senno politico dei loro immortali legislatori. Essi però, che combatterono e vinsero tanti pregiudizi dei propri concittadini, o non videro o non poterono evitare l'inconveniente di chiamare il suffragio universale alla nomina della camera dei Rappresentanti. Esso esisteva già nella maggior parte dei comuni ed ispirava il loro organismo amministrativo: era già preparato dalla quasi completa eguaglianza sì economica che intellettuale di un popolo giovane ed operoso, che ha un immenso avvenire ed un immenso territorio davanti a se. Non si erano ancora potuti nè verificare nè apprezzare su vasta scala e in questioni importanti i danni del dare sempre un valore assoluto alla volontà del maggior numero. La storia della moderna Europa non aveva ancora potuto illuminarli sopra i pericoli della democrazia, e la storia dell'Europa antica era o appena conosciuta o mal giudicata per gli strani pregiudizi, che fino a tempi recenti si fomentarono dagli scrittori sulla vera indole delle antiche repubbliche. L'ostacolo, che la scienza non poteva opporre alla tendenza generale, non esisteva neppure in una classe potente di numero e d'influenza, in una aristocrazia o di nascita o di denaro: il popolo era tutta la nazione e poteva dirsi veramente sovrano, tanto chè quei pochi signori, che vi si trovavano in mezzo, non osarono fare alcun tentativo di opposizione e furono come si vide, i primi a proclamare il voto universale. Esso fu dunque una spontanea creazione del genio particolare di quel popolo, formato dalle particolari circostanze storiche, in cui si ritrovò, e dovette parere invece che un appello ai disordini demagogici, la più grande garanzia delle nuove istituzioni, perchè si aveva in America un fenomeno contrario a quello delle vecchie società Europee; la classe infe-

Digitized by Google

riore del popolo era la più conservatrice, la meno atta a subire influenze artificiali, la più interessata all'ordine ed al mantenimento delle leggi. Ma le condizioni storiche, in cui si era fatta la guerra d'indipendenza, si modificarono ben presto e i difetti del patto d'unione avevan già cominciato a produrre i loro frutti, quando Tocqueville visitava gli Stati-Uniti. Questo accurato e profondo osservatore, che certamente non può tacciarsi di parzialità per un sistema qualunque o di preconcetti attinti in Europa, fu grandemente scosso della conseguenza del voto universale e della sempre crescente onnipotenza del popolo. Fu sorpreso al suo arrivo nel vedere come il primo dasse effetti molto diversi da quelli che se ne aspettano in Europa, e come il merito così comune fra i governati lo fosse tanto poco fra i governanti. La grande superiorità della razza in primo luogo o poi della costituzione sociale sopra tutte le vecchie e nuove democrazie doveva differire i cattivi effetti della onnipotenza popolare, ma non sopprimerli. Si verificò nel popolo Americano quello che vediamo avverarsi in un individuo. L'uomo il più istruito ed assennato, il meglio dotato da natura di buoni istinti, di tranquillo carattere non saprà resistere a lungo alle male tentazioni del potere assoluto, finirà coll' abusarne sempre, quando la colpa gli si presenti facile, e non lo fermi il pensiero di una qualunque responsabilità. Così il popolo americano, sebbene già politicamente educato, composto di classi in cui il livello intellettuale era non solo eguale, ma in media elevato molto al disopra di quello dei popoli europei, non ha saputo resistere al sentimento della propria forza e alle adulazioni che ogni giorno da tutte le parti si elevano verso di lui come al solo dispensatore degli onori e delle fortune. Il primo effetto di quel brutto sentimento, e il più deplorevole, perchè pesa immediatamente sulla vita e sui diritti dei cittadini, è quella tirannia della maggioranza, che sperimentata appunto in America sopra una scala così vasta ha svegliata l'attenzione dei pubblicisti e ha fatto loro pensare sul serio al rimedio di questo inconveniente, che minaccia introdurre nel mondo moderno un nuovo genere di dispotismo più terribile di quello che si vide cadere in Europa. Quando i diritti di un uomo o di un partito sono violati, la sua causa è inamissibilmente perduta se la maggioranza non è della loro parte. Egli non può ricorrere nè alla pubblica opinione, nè alla stampa, nè al corpo legislativo, nè al potere esecutivo, nè ai giurati nè ai giudici nè alla forza perchè tutto emana da quella maggioranza (1). Tutto agli Stati-Uniti deve piegare o prima o poi non solo davanti alla legge, il che sarebbe giusto, ma davanti a quella parte della pubblica opi-

(1) Tocqueville. Op. cit. II. 138.

Digitized by Google

nione che non si traduce in legge, che si fonda spesso sui più falsi sentimenti, sui più grossolani pregiudizi. Tocqueville domandava un giorno ad un abitante della Pensilvania perchè mai in uno stato fondato da Quakers e celebre per la sua tolleranza i negri liberati non fossero ammessi a votare. « Non ci fate l'ingiuria di credere, rispondeva l'americano, che i nostri legislatori abbiano commesso un tale atto d'intolleranza — Dunque fra voi i negri hanno il diritto di voto? — Senza dubbio — Da che viene dunque che stamani nel collegio elettorale non ne ho veduto nemmeno uno? — Questa non è colpa della legge; i negri hanno, è vero, il diritto di presentarsi alle elezioni, ma se ne astengono volontariamente. — Son molto modesti. — Oh! non è che ricusino di andare, ma temono di esservi maltrattati. Fra noi accade talvolta che la legge manca di forza quando la maggioranza non l'appoggi. Ora la maggioranza è imbevuta dei più grandi pregiudizi contro i negri, ed i magistrati non si sentono la forza di garantire quei diritti, che il legislatore ha loro conferito. Come? esclamava con ragione Tocqueville, la maggioranza, che ha il privilegio di far la legge, vuole avere ancora quello di disobbedire alla legge? Una simile tendenza all'arbitrio si manifesta tanto più quanto più complicate divengono le relazioni sociali ed internazionali e quanto maggiori occasioni si presentano all'urto delle passioni popolari. Una prova evidente se ne ha negli ultimi avvenimenti e nell'acciecamento dell'opinione pubblica degli stati del Nord contro gli stati del Sud ormai ricondotti all'obbedienza. Essa esige la maggior severità, vuole spingere oltre i limiti della giustizia e della stessa prudenza politica la punizione degli stati ribelli, e finirà col vincer il debole ostacolo che il presidente animato dai sensi di conciliazione tenta opporre col suo voto impotente al furore della maggioranza. La causa di tutto ciò si ritrova certamente nella esclusiva influenza che il popolo tutto esercita sulla nomina del potere esecutivo e degli amministratori subalterni; ma certamente si sarebbe sfuggito alle conseguenze estreme, a cui è arrivato, se il voto universale non gli avesse dato nella camera dei Rappresentanti un interprete fedele, ed un potente esecutore delle sue volontà, se, come per il Senato, si fosse veduta dai legislatori la necessità di sottrarre anche la prima camera alla influenza delle masse, di chiamarvi con una elezione illuminata e indipendente le più alte intelligenze del paese. Il secondo effetto invece della coscienza della propria forza è stato nel popolo americano un deplorevole sentimento di diffidenza verso le superiorità intellettuali. Se esse non gli fanno ombra per ora, non ne tiene alcun conto e tanto meno vuol chiamarle al governo. L'intelligenza ha dato sempre noia a tutti i despoti: come Napoleone non poteva soffrire gli idsologi, così la democrazia americana respinge la sola

Digitized by Google

aristocrazia possibile nelle società moderne, quella della virtù e dell'ingegno. Quando un imperatore od un popolo sono avvezzi a distribuire la gloria, il potere e gli onori, non credono possibile che alcuno tenti elevarsi per altra strada che non sia l'adulazione od una cieca devozione ai loro voleri. Kent nel 1830 scriveva in America senza trovare contraddittori queste parole significanti. « È probabile che gli uomini più adatti a cuoprire quei posti avrebbero troppa riserva nei modi, e troppa severità nei principii per poter mai rinvenire la maggioranza dei suffragi ad una elezione, che riposasse sul voto universale » (1). Anche in questo la società americana differisce dalla vecchia società europea: le conseguenze del domma della sovranità popolare vi scendono nella loro purezza. Le nostre democrazie sorte in una atmosfera di glorie letterarie e scientifiche conservano ancora un certo rispetto alla superiorità della mente, tantochè le assemblee repubblicane e nostre e francesi contarono fra i loro membri e scienziati, e giureconsulti, e poeti: ma, se ne avessero avuto il tempo, sarebbero venuti per logica necessità al sentimento che potè manifestarsi subito in tutta la sua selvaticbezza in una società, che non splendeva nè per tradizioni, nè per glorie artistiche o scientifiche. Essa preferisce ad uomini, che potrebbero pensare col proprio cervello, e dividersi nelle speciali questioni dai pregiudizi dei suoi costituenti e che eserciterebbero ben presto una influenza sull'assemblea, uomini che partecipino alle sue passioni, che accettino il suo mandato imperativo. Per ciò tutti gli scrittori e tutti i viaggiatori sono unanimi nel constatare la immensa differenza, che passa fra la camera dei Rappresentanti ed il Senato. L'una si compone degli uomini più oscuri e violenti; basta assistere ad una sola seduta per apprezzare il valore intellettuale e morale dei suoi membri, il nessun ordine ed il nessun rispetto che regnano nelle discussioni, la bassa adulazione delle opinioni della giornata. Il senato invece non sembra uscito dal seno del medesimo popolo; tanto diversi sono il contegno, ed i meriti morali e intellettuali dei suoi membri (2). Così il suffragio universale dopo avere pervertita l'indole del popolo americano aggrava sempre più il male creando un docile strumento delle sue volontà nella Camera dei Rappresentanti, che per la solita tendenza delle democrazie tende a concentrare tutto in se medesima e corrompe sempre più il sentimento politico generale. In questo grande esempio si ha la

(1) Kent's. *Commentaries*, I, 272 — Tocqueville. Op. cit. II, 43-54.

(2) Il senato differisce dall'altra Camera per il modo dell'elezione, come per la durata del mandato, e la diversità delle attribuzioni. Esso è eletto dalle legislature di ogni stato, che, qualunque sia la sua estensione, nomina due Senatori: è dunque il prodotto di una elezione indiretta. Il mandato dei rappresentanti dura due anni, quello dei senatori sei anni.

Digitized by Google

trista esperienza del modo, con cui una forma politica non abbastanza apprezzata o ponderata può paralizzare le più radicate abitudini e la più solida educazione. Nè per gli Stati-Uniti questa esperienza si può dir terminata: anzi gli effetti dei vizi della loro costituzione cominciano ora a farsi sensibili. La ultima crisi della separazione degli stati del Sud da quelli del Nord e la guerra sterminatrice, che ne nacque, dovrebbero far intendere al popolo americano come sia contrario al suo stesso interesse, non che contrario al principio di un libero governo, il predominio assoluto degli errori e dei pregiudizi delle masse. Oggi egli si trova davanti ad un'ardua questione, l'ammissione al voto degli schiavi liberati dalla legge benefica, che aboliva la schiavitù in tutto il territorio dell'Unione. Oggi essi sono cittadini e la logica democratica non può rifiutar loro i diritti tutti dei cittadini, fra i quali essa pone per il primo il diritto del voto. Ma l'invasione nei collegi di tutta questa quantità di gente così poco preparata alla vita politica dall'abbrutimento, in cui era caduta, migliorerà forse le condizioni della elezione? Può affermarsi a priori come l'applicazione a questo caso del falso principio, su cui riposa il suffragio universale, produrrà alla repubblica nuovi disordini e aggiungerà una nuova e severa esperienza alle tante già accumulate. Sarebbe desiderabile che gli americani d'oggi avessero il coraggio di imitare la modestia dei loro padri, confessando il difetto capitale del loro organismo politico e ritirando agli incapaci il suffragio. Essi meriterebbero così la sentenza, che ne dava Tocqueville, dicendo che il loro gran privilegio non è solamente di essere più illuminati, ma d'avere la facoltà di commettere errori riparabili. È però difficile che si venga pacificamente a questo resultato giacchè è la stessa maggioranza che deve esautorarsi e tanta abnegazione non è supponibile; e perchè vi è una naturale repugnanza a togliere un diritto ad individui che già lo posseggono. È quindi più probabile che si cercherà un rimedio al male urgente nel suffragio a doppio grado, del cui valore sarà da giudicarsi fra breve. Che i danni del suffragio universale sieno stati ritardati e paralizzati negli Stati-Uniti dalla solida preparazione politica, dai severi costumi preesistenti, riesce tanto più evidente quando si volga uno sguardo alla condizione delle altre democrazie che sorsero incoraggite dal loro esempio nel rimanente dell'America. Ivi la razza ispano-americana già corrotta dall'influenza latina non ha saputo ottenere colle sue istituzioni, che si fondano uniformemente sul voto universale e sulla sovranità popolare, nè la stabilità e prosperità interna, nè l'esterna autorità. Le sommosse, le guerre civili, i colpi di stato, l'anarchia generale furono fin dall'acquisto dell'indipendenza e sono anche oggi lo stato normale di quelle democrazie.

Digitized by Google

Stato della opinione in Inghilterra e in Italia.

Dissi sulla fine del capitolo precedente come l'agitazione inglese a prò del suffragio universale non avesse quella importanza che le si vuole attribuire. Si ingannerebbe a partito chi vedesse nei berretti frigii, che decorarono le processioni, nelle grida « Commonwealth for ever, Cromwell for ever! » che risuonarono in Trafalgar-Square e nelle eloquenti invettive di Brigth, il riflesso della opinione generale. Allo spirito inglese sono troppo antipatici i mezzi violenti e rivoluzionarii, che il partito radicale predilige, giacchè il suo scopo è la distruzione di tutto l'organismo sociale della vecchia Inghilterra e il suffragio universale non è nelle sue mani se non un'arme contro l'aristocrazia e un preliminare della divisione dei beni. Fra il suffragio universale e il vivo desiderio di una riforma elettorale vi è dunque un abisso. La nazione brama che la corruzione sia severamente repressa, che le circoscrizioni elettorali sieno ripartite più giustamente, che gli interessi dell'industria e del commercio sieno più efficacemente rappresentati, ma non è meno d'accordo nel respingere il suffragio universale. Non è già che gli Inglesi temano le conseguenze della libertà: ben lo mostra tutta la loro storia e la nessuna ingerenza dell' autorità nelle stesse ultime dimostrazioni (1): nè che essi tengano alcun conto delle giuste e sane opinioni delle minoranze, giacchè una stampa onesta e saggia discute ogni giorno i più differenti problemi politici, ed i meetings offrono un largo campo a tutta le idee di manifestarsi e di agitare il paese. La repugnanza della borghesia, del ceto commerciante ed anche della maggior parte degli operai al regime democratico ha la sua radice nel profondo sentimento costituzionale, che anima tutta la macchina, sebbene logora e vecchia, del loro governo e nelle lezioni dell' esperienza. Specialmente l'esempio dei loro vicini al di là della Manica non può incoraggiare l' Inghilterra ad abbracciare le teorie del partito radicale. Un sistema elettorale, che produce effetti pratici così lontani dalla teoria, che rende possibile un sistema così incongruente di governo, come l'imperialismo mascherato a regime rappresentativo, che lascia sussistere l'oppressione delle pubbliche libertà, il centralismo amministrativo e l'onnipotenza dei prefetti, non può tentare un popolo, giustamente altero delle sue tradizioni, davanti al quale l'aristocrazia stessa è costretta ad inchinarsi, a cui è costretta a domandare ad ogni

(1) È da proporsi, come esempio ai paesi costituzionali questo profondo rispetto dalla libertà individuale e d'associazione per cui un ministro *tory* interpellato nella Camera dei Comuni sulla grande processione, che doveva aver luogo in favore della riforma radicale, rispondeva che sebbene egli vedesse nel trionfo di quelle idee la rovina delle istituzioni inglesi, pure egli non poteva impedire la processione, finchè si mantenesse nei limiti della legalità e dell'ordine.

Digitized by Google

momento la legittimazione della sua d'altronde meritata influenza (1). Nè questa giusta repugnanza è distrutta nell'animo degli Inglesi dall'esempio dei loro fratelli al di là dell'Atlantico, giacchè non meno che dall'influenza ed ignoranza delle masse, essi sono spaventati dalla tirannia della maggioranza (2).

Non mi fermo più a lungo sopra un tal fatto, perchè il voto universale non esiste nella nuova riforma, e mio proposito era d'esaminare gli effetti, che ha prodotto nei popoli che già l'avevano abbracciato. Sono pur lieto di non potere trarre alcuno argomento alla mia dimostrazione dalla storia politica dell'Italia nostra. Come si disse, le due costituzioni della repubblica romana del 1798 e della repubblica partenopea del 1799 non sono che copie raffazzonate delle peggiori costituzioni della repubblica madre. Non possono quindi considerarsi come un resultato dell'ingegno italiano molto più pratico del francese quando non subisca straniere influenze (3). Accanto alle pompose dichiarazioni dei doveri e dei diritti dell'uomo vi si leggono consacrati la sovranità popolare e il voto universale, sebbene temperato dal doppio grado (4); ma la loro fortuna era legata a quella della spirante libertà della Francia ed ebbero brevissima vita, tantochè non poterono lasciare effetti sensibili del sistema elettorale da esse inaugurata. Lo stesso fenomeno si è riprodotto per le due più recenti costituzioni che avevano nuovamente accettato il voto universale, voglio dire per lo statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 10 luglio 1848, come per la costituzione della Repubblica Romana del medesimo anno (5). Anch'esse passarono insieme colle più brillanti speranze di quell'anno memorabile senza lasciare traccia di se nello spirito pubblico dei popoli, a cui erano state destinate. Uno dei pochi vantaggi, che l'Italia ha ritratto dalle sue speciali condizioni storiche, è stato quello di non essersi perduta dopo l'amara lezione del 1848 e 1849 in dispute vane e teoriche di libertà. Il pensiero della indipendenza ha da quegli anni, e con ragione, preocen-

(1) I. Amrro. *L'arist. anglaise et la reforme électorale*—Revue Contemporaine 15 et 31 du 1866.

(2) Louis Blanc. *Lettres sur l'Angleterre* II. 285-307.

(3) Nella costituzione della reforma partenopea il Comitato di Legislazione introdusse alcuni cambiamenti notevoli, alcuni dei quali sono veramente importanti, come la divisione in due Camere del Corpo Legislativo, altri tradiscono una completa inesperienza politica come la nuova istituzione dell'Eforato molto somigliante alla *Jurie Constitutionnaire* di Sieyès. Le modificazioni sono principalmente opera di Mario Pagano. È interessantissima la lettura del rapporto preliminare, in cui in mezzo alla declamazione propria del tempo e a sottigliezze metafisiche si fanno strada lampi di sapienza civile. V. Raccolta di Costituzioni Italiane II 53, e seg. 3.

(4) Costit. Rom. Art. 2 e tit. III IV, Costit. Parten. Dichiarazioni dei diritti. Art. 12 e tit. 2 e tit. III, IV.

(5) Stat. Siciliani. Art. 3, 6, 7. Costituzione della Rep. Romana. Prim. fondam. I, Art. 15, 17, 20.

Digitized by Google

pato le menti e tenuta lontana la nazione dei pericolosi divagamenti. Così quando si è trovata libera e padrona dei propri destini, se la pratica delle istituzioni rappresentative le è riescita un poco nuova, ha però avuto l'immenso vantaggio di trovarsi anche non troppo esercitata alle dispute di principii astratti, che tanti anni di rivoluzione hanno accumulate in Francia. L'esperienza fatale e passeggiera delle democrazie del 1848 e la felice e diuturna esperienza della monarchia rappresentativa, che per 10 anni ha tenuta alta in Piemonte la bandiera d'Italia ed ha conservato il fuoco delle sue libertà, hanno concorso ad allontanare le menti dei politici nostri dalle discussioni scientifiche, che potevano attraversarsi alla ricostituzione amministrativa ed economica tanto necessaria al nuovo Regno. Così i liberali più spinti delle diverse legislature ben meritarono della patria accettando senz'altro lo Statuto di Re Carlo Alberto, che non è senza dubbio un capo d'opera di sapienza politica o che ha necessità di essere riveduto in molte sue parti. Essi ben compresero che la revisione del patto fondamentale di un popolo è la cosa più pericolosa a dimandarsi ed a farsi nei primi momenti della sua esistenza come quella che non può fare a meno di sollevare tutti gli interessi e tutte le passioni domate. Uno degli atti più interessanti in questi anni di vita costituzionale è stato senza dubbio la lettera di Francesco Crispi a Giuseppe Mazzini, in cui la sinistra per sua bocca divideva la sua cause da quella dell'illustre esule. Le sue teorie politiche sono già note a tutti gli italiani, che furon parte della storia contemporanea o che sebbene entrati recentemente nella vita nazionale, nel ripercorrere la storia degli ultimi fatti ne rilessero gli ardenti scritti. Egli non le cambiò dal primo manifesto delle *Giovine Italia* fino ad oggi, in cui un collegio del Regno gli ha offerto un seggio alla Rappresentanza nazionale. « La *Giovine Italia*, si leggeva in quel manifesto, è repubblicana ed unitaria: repubblicana, perchè la sovranità risiede essenzialmente nella nazione, sola interprete progressiva e continua della legge morale suprema ». La repubblica era altrove definita da lui per quel governo, in cui la sovranità della nazione è principio riconosciuto, predominante ogni atto, centro e sorgente di tutti i poteri riuniti dello Stato, in cui tutti gli interessi sono rappresentanti secondo la loro potenza numerica (1). Da queste premesse discende anche per lui, come necessaria conseguenza, il suffragio universale. La nazione, unità di principii, d'intenti o di diritti, sola e sovrana, non potendo riunirsi tutta in assemblea per discutere e votare le sue istituzioni, opera per delegazione eleggendo un certo numero di uomini nei quali essa ha

(1) G. Mazzini. *Scritti editi ed inediti*, Milano, Daelli 1861, I. 232.

Digitized by Google

fede per raccogliere l'espressione dei suoi bisogni e delle sue volontà ed erigerla in legge. La rappresentanza nazionale deve dunque riflettere in se tutte le condizioni d'esistenza della nazione: quindi una la nazione, una la rappresentanza nazionale. La nazione racchiude in se tutte le forze sociali: se una si trascura nella rappresentanza, si avrà lotta di classi, di proletarii e di inerti, non progresso tranquillo e pacifico. Quindi ogni cittadino deve concorrere col suo voto alla formazione della rappresentanza nazionale. L'uomo, che in qualunque modo non esercitasse il diritto di elezione, cesserebbe di essere cittadino. Il patto dell'associazione, non calcolando l'espressione della sua volontà, rimarrebbe infranto per lui ed ogni legge gli riescirebbe tirannica. Quindi la necessità di ordinare un sistema di elezione a diversi gradi, nel quale ogni comune venga rappresentato. Il numero dei mandatarii deve essere il maggior possibile. Gli elettori radunati fanno le veci della nazione. Il potere della nazione è illimitato e però le restrizioni apportate all'esercizio di questo potere, alla scelta de' deputati, sono contradizioni al principio della sovranità nazionale (1). La posterità, che sarà per Giuseppe Mazzini più imparziale dei suoi contemporanei, se avrà a deplorare qualche volta l'incoerenza dei suoi atti, dovrà però confessare la logica delle sue teorie e la fede, che ha loro serbata. L'abbandonarle oggi è impossibile per lui, ma i suoi vecchi amici se ne separano, come dai sogni della giovinezza, perchè vedono in esse la rovina della nuova Italia, perchè esse sono rimaste indietro ai progressi della scienza organatrice delle libertà pubbliche. L'uno e l'altro sentimento sono degni di profondo rispetto. Il paese colla sua indifferenza per i diritti elettorali ha contribuito, sebbene involontariamente, all'opera saggia della rappresentanza nazionale, ed è sperabile che l'Italia sfuggirà per ora colla sua apatia, più tardi col senno politico formatosi nella scuola della libertà al pericolo e ai danni del sistema del voto universale e del dispotismo delle maggioranze (2).

(1) G. Mazzini. Op. cit. 376-380.

(2) Il suffragio universale fu negli ultimi tempi adoperato in Italia come manifestazione della volontà delle diverse provincie d'annettersi alla monarchia costituzionale Sarda. A prima vista il voto universale applicato alla scelta di un governo sembra il modo migliore di legittimarlo, di risolvere molte questioni diplomatiche, la conferma e la conservazione dei diritti di un popolo. Ma in realtà anche in questa sua nuova applicazione il voto universale non è che un espediente, od una mistificazione.

Il nostro caso era il più semplice; si trattava di scegliere fra un governo libero ed un assoluto, fra la divisione e l'unità di un popolo: ma si dia alla mano la scelta fra due specie di governi liberi, si faccia loro decidere una grave questione etnologica e si vedrà il trionfo dell'ignoranza e del momentaneo interesse. Nè questo io dico per invalidare il resultato dei plebisciti italiani: la legittimità delle

Digitized by Google

Il suffragio universale e la teoria dei diritti politici.

È questa la lezione incontrastabile, che la storia contemporanea di due delle più grandi nazioni ci offre in un senso positivo ed in un senso negativo, mostrandoci cioè da un lato gli eccessi a cui ha tratto l'applicazione sincera della sovranità popolare, dall'altra il partito grandissimo che ha saputo trarre da'suoi vizi intrinseci chi volle fondare un dispotismo più o meno velato.

Questo insegnamento coincide perfettamente coi sani principi di ragione. La base filosofica del governo rappresentativo è, lo ripeto, che il diritto della sovranità non preesiste in nessuna parte, in nessun uomo, in nessuna classe, che l'infallibilità non può presumersi in alcuno, nè in un re, nè in un popolo, perchè appunto l'uomo è libero di seguire o di non seguire una legge di giustizia superiore alla sua volontà e perciò oggi può attuarla ed aver ragione e quindi diritto di comandare ai suoi simili, dimani può infrangerla, aver torto e quindi perdere *ipso jure* il suo diritto di sovranità. Per mettere in pratica questo principio, l'organamento più razionale è quello in cui la deliberazione offra maggiori garanzie di conformarsi alla legge di giustizia. Queste garanzie sono appunto le forme che si estrinsecarono nel governo rappresentativo e soprattutto la divisione delle funzioni sociali e la istituzione di vari gradi d'appello nella confezione delle leggi, la maggiore mobilità dei governanti conciliabile colla stabilità delle istituzioni, e finalmente un sistema per mezzo del quale gli uomini più ragionevoli, più dotti, più esperimentati, più adatti alla difficile arte della legislazione e del sindacato amministrativo sieno scelti e tratti dal seno della nazione alla vita politica.

Questo sistema è la rappresentanza. Nessuno infatto meglio dei governati è in grado di conoscere la capacità di quegli uomini e di giudicarla dal punto di vista dei generali interessi. Ma per questo appunto il principio, da cui si parte la rappresentanza, sarebbe tradito quando chi è incapace di apprezzare tutte le qualità che si richieggono in un rappresentante, dovesse essere ammesso a dare il suo voto. Che questa incapacità esista e fino a qual grado, è una questione di fatto, che dovrà risolversi diversamente secondo le condizioni delle diverse società; ma è inconcusso il principio che dovunque il discernimento necessario al sillogismo elettorale per una causa qualunque non esiste, non esiste neppure il diritto. Il diritto infatti non è che l'esercizio di una facoltà riconosciuta e ga-

annessioni aveva negli interessi generali d'Italia e nelle libere istituzioni che ci offriva il Piemonte, non già nei voti di qualche milione d'uomini. Tali votazioni, anche libere da pressioni governative o di partiti, son sempre fatte in un momento di entusiasmo o di abbattimento e quindi non hanno moralmente e scientificamente alcun valore. Si veda a questo proposito la lettera interessante di Pasini nell'opera di R. Bonghi. « *La vita e i tempi di Valentino Pasini*. Firenze, 1867 » a pag. 243 e segg.

Digitized by Google

rantita dalle leggi: ma quando questa facoltà non esiste, il diritto svanisce e l'incapacità deve essere pronunziata dalla legge medesima. Tale è la base razionale di tutte le incapacità consacrate dal diritto privato, e in cui tutte le legislazioni convennero. Esse variarono solo nel fissare il limite di età necessaria all'esercizio del diritto, perchè appunto è quistione di fatto non solo in ciascun caso, ma anche in tempi diversi: nessuno però contestò mai il valore del principio. Ma il diritto pubblico è retto in questo rapporto dai medesimi principi che il diritto privato; il loro subietto è lo stesso; varia soltanto l'oggetto. Ora il criterio, che ove non è facoltà, ivi non può esistere diritto, è il fondamento della distinzione che accennai, dei diritti sociali in *pubblici e politici*. Perchè si dice che i diritti pubblici sono comuni a tutti i cittadini? perchè tutti quanti hanno la facoltà che ne è il sustrato e la condizione, in qualunque grado sociale siano collocati. Lo stesso non può dirsi dei diritti politici, fra cui primeggia quello della elezione. Si tratta infatti di apprezzare il valore intellettuale e morale di un uomo: operazione della mente che per raggiungere lo scopo voluto, per essere conforme alla verità, richiede molte condizioni quali sarebbero, per esempio, la imparzialità, l'assenza della passione, la libertà della determinazione. E non basta: si esigono confronti con la vita politica o privata di altri uomini, che sono offerti alla sua scelta: quindi la necessità di informazioni, e di un criterio per pesare queste medesime informazioni. L'idoneità a questa difficile operazione abbraccia tutte le facoltà intellettuali e morali di un cittadino: dove questa capacità non esiste, non può esistere nemmeno il diritto a concorrere alla elezione. Come questa idoneità si possa determinare è una questione importante che resta a risolvere, ma che non indebolisce in nessun modo il principio. Chi non riunisce in se le condizioni richieste, deve essere dichiarato inabile al diritto del voto. L'incapacità politica è una incapacità naturale, che riposa sulla medesima base razionale di quella che dipende dall'età, da una malattia mentale, da una condanna criminale. Il diritto politico non può coincidere col diritto pubblico, e molto meno col diritto privato, perchè troppo diverse sono le facoltà che ciascuno di essi suppone nell'uomo. Non deve trascorarsi un'altra grave considerazione. Di fronte al diritto individuale sorge naturalmente il diritto di tutti gli altri individui consociati, ossia il diritto della società. Esso non è certo meno rispettabile del primo e tutto ciò che lo viola, è contrario alla legge morale suprema. La società ha diritto alla sua esistenza ed alla sua sicurezza; ora ogni disposizione di legge, che non tenesse conto delle condizioni necessarie all'esercizio di un diritto speciale, attenterebbe all'una ed all'altra. Questo rapporto apparisce tanto più spiccato nei diritti politici che nei diritti privati. Chi, per esempio, riconoscesse nell'infante la capacità di

Digitized by Google

amministrare i propri beni, violerebbe il diritto corrispondente della società, che non può non risentire che danno dalla facilità delle frodi, dal disperdimento delle fortune private. Ma questo danno non sarebbe dalla società risentito se non per via indiretta, giacchè esso ricadrebbe immediatamente sul minore stesso, sulla sua famiglia, sui suoi futuri eredi. Ma tanto più sensibile e più diretto sarebbe il danno che alla società ne verrebbe dall'ammettere al diritto elettorale chi manca delle condizioni intellettuali e morali richieste per una buona elezione. Il fine dell'elezione è la nomina di una o più assemblee, di un corpo insomma che imponga le leggi e disponga degli interessi dei cittadini. Ma è evidente che tanto meglio saranno fatte le prime ed amministrati i secondi, quanto più saggi saranno i membri di quel corpo: e questi lo saranno tanto di più, quanto più idonei saranno i costituenti. L'ammissione degli incapaci offende dunque non solo la astratta giustizia, ma anco il diritto concreto, che ha la società alla sua migliore conservazione. Si è voluto da alcuni considerare come obbrobriosa questa incapacità e spesso ha offerto largo tema alle declamazioni dei tribuni del continente. Si è detto perfino che la servitù aveva cambiato di nome ma rimaneva la stessa, che se non si trattava più di padroni e di schiavi, di aristocrazia e di plebe, si aveva però una classe di elettori privilegiati e di non elettori segnati col marchio della politica incapacità. Io non rammenterei queste vuote frasi, se spesso non avessero turbata la serenità della scienza. Stuart Mill stesso chiama degradato e paria quel cittadino, a cui si neghi il privilegio del voto (1). Ma in nome della verità, il dire ad un cittadino, che per colpa non sua è incapace di dare il voto « tu sei spogliato, tu sei frodato della rappresentanza » non è lo stesso che dire al minore « la società è ingiusta verso di te: tuo padre, il tuo tutore non hanno diritto di amministrare i tuoi beni: essi ti spogliano di una tua prerogativa? » È un errore grossolano il credere che non sia libero se non chi può eleggere un rappresentante della nazione, si noti bene, non un suo rappresentante. Si dice appunto, e si dice benissimo, che i deputati rappresentano la nazione, e non già la provincia, nè il collegio, nè gli elettori: essi dunque rappresentano pure i minori, le donne, i nullatenenti: perchè non potranno allo stesso titolo rappresentare gli incapaci? Si dirà che tali persone sono per questo colpite da una *capitis deminutio* politica? Non vedo ragione alcuna per decidere che l'incapacità, che riposa sull'età o sul sesso, abbia una natura diversa da quella che sorge da una data condizione sociale. Come le prime anche questa seconda non porta seco nessun carattere di degradazione, perchè ambedue

(1) *Gov. Rapp.* 161-162.

Digitized by Google

sono necessarie. Vi è anzi una ragione per ritenere la incapacità proveniente dalla condizione sociale come meno gravosa dell'altra. Nè l'età può affrettarsi nè il sesso può cambiarsi a volontà: ma la volontà, l'operosità, il lavoro possono giungere, e giungono sovente, a superare il limite posto dalla legge elettorale alla capacità politica: questo limite non segna dunque la divisione di due caste, non è una muraglia della China che si opponga allo sviluppo delle classi inferiori: ogni cittadino, che provi di aver raggiunto le condizioni volute dalla legge, può varcarla. Dopo le parole che abbiamo citato, Stuart Mill dichiara, che è una ingiustizia personale negare a chicchessia « *ove non fosse per impedire maggiori mali* », il privilegio elementare di apportare il proprio voto « (*e un voto al quale debba annettersi un certo valore*) » nella decisione delle faccende in cui è interessato al pari di ogni altro (1). Ma le due eccezioni, che ammette, distruggono la sua regola, sono appunto le ragioni, le sole ragioni della restrizione del voto. È precisamente per impedire mali maggiori, il male incalcolabile di una rappresentanza, che non corrisponda al sapere e agli interessi della nazione, il male della corruzione e della preponderanza di elettori incapaci, che si nega loro il suffragio. È precisamente perchè non può annettersi un valore a voti dati o ciecamente o corrottamente, che si cercano i mezzi onde l'elezione non sia falsata e si rinuncia al suffragio universale che non può dirsi l'ideale se non di una società parimente ideale. Stuart Mill stesso poche pagine dopo riconosce il debole della sua dottrina, deplorando il dispotismo delle maggioranze. Egli sovrano nel campo dell'intelligenza, non può vederne così malmenati i diritti e, come Fausto, ha paura dello spirito che evocò. Non posso trattenermi dal trascrivere le sue belle parole: « Non è utile ma nocivo il proclamarsi dalla nazione l'ignoranza e la scienza egualmente fondate in diritto a governare il paese..... Gli istituti d'America hanno vivamente scolpito nello spirito americano l'idea che ogni uomo (di pelle bianca) valga quanto un altro: ed è agevole lo scorgere come questa falsa credenza si connetta intimamente con alcuni tratti meno favorevoli del carattere americano. È doloroso e grandemente doloroso che la costituzione di un paese addivenga alla sanzione di cotal principio: l'aggiustarvi fede o espressamente o tacitamente, nuoce all'eccellenza morale e intellettiva non meno dei più deplorabili effetti onde sono suscettibili la maggior parte delle forme di governo. Si può per avventura obiettare che una costituzione, che conferisce una influenza eguale uomo per uomo alle classi culte e a quelle che lo son meno, guida nondimeno al progresso, poichè l'appello fatto di continuo alle classi meno

(1) Op. cit. 161.

Digitized by Google

istruite, l'esercizio che si dà alle loro facoltà mentali e i conati che debbon fare le classi più colte, onde illuminare il giudizio delle altre classi e depurarle dai loro errori e pregiudizi, sono altrettanti vigorosi stimoli al progresso intellettivo di queste ultime. Io stesso ho già sostenuto con ardore che questo effetto desiderabilissimo tiene dietro realmente all'ammissione delle classi meno colte ad una parte, anzi ad una parte estesa del potere. Ma la teoria e l'esperienza provano del pari che, allorquando queste classi sono assolutamente preponderanti, si stabilisce una corrente opposta. Quelli che posseggono il potere supremo su tutto, sieno un solo, pochi o molti non abbisognano più delle armi della ragione: essi possono far prevalere la loro semplice volontà e d'ordinario coloro ai quali non si può resistere, sono troppo sodisfatti delle opinioni loro proprie per inclinare a mutarle o per dare pazientemente ascolto a chi dica loro che la sbagliano » (1). I partigiani del suffragio universale non tennero conto alcuno di queste considerazioni, che pure occorrono così spontanee alla mente, e confusero come si vede i diritti pubblici coi diritti politici, fondandosi soltanto sopra un diritto naturale ipotetico e disprezzando non solo gli insegnamenti della storia, ma anche le condizioni attuali dei diversi popoli. Ma alcuni di essi, accettando il principio della capacità necessaria all'esercizio del diritto, negano che questa capacità manchi anche nelle infime classi della società europea ed americana. Quando la cosa è ridotta a questo punto, la sola possibile risposta è quella di determinare bene le condizioni della capacità elettorale e di fissare con esattezza i fatti relativi. Solamente da questo lavoro potrà trarsi una completa teoria della elezione politica.

Il voto e l'educazione politica del popolo.

Prima però di far questo è necessario combattere un argomento di natura molto diversa da quella di tutti gli altri che si portano a sostegno del suffragio universale, e passar quindi in rivista tutti i sistemi, che si proposero per salvare il principio, eliminando i pratici inconvenienti. Stuart Mill ripete in più luoghi del suo libro come ogni cittadino non può considerarsi come tale, se in qualche modo non prende parte al governo della pubblica cosa; ma si guarda bene dal riproporre tutte le declamazioni degli scrittori francesi, di provare un principio astratto con astrattezze maggiori. Egli non si ferma dunque alla legittimità del suffragio universale, ma ne discute la utilità. Ora secondo lui il concorso di tutti i cittadini all'urna elettorale è un mezzo potente di educazione morale e politica ed è quindi falso e dannoso il sistema, che spoglia una parte dei cittadini della rappresentanza. Come si vede, la questione è ridotta a ben

(1) Op. cit. 175-176.

Digitized by Google

più ristrette proporzioni, e rinchiusa in un campo affatto pratico. È quindi necessario opporre considerazioni egualmente pratiche. Nessuno può negare gl'immensi vantaggi di un governo libero riguardo all'educazione morale e politica delle masse: ne abbiamo un vivo esempio nel popolo inglese ed anche nell'americano. Tocqueville, di cui Stuart Mill invoca la grave autorità, era colpito dal profondo sentimento della patria, da cui è animato ogni cittadino dell'Unione (1). Un'altra cosa colpì Tocqueville, la superiorità dei governati sui governanti: i primi sono in generale molto più illuminati e soprattutto molto più onesti dei secondi. Da queste generali considerazioni egli trae la conseguenza che il mezzo più possente ed il solo di interessare gli uomini alla sorte della loro patria sia quello di farli partecipare al suo governo. Tutto ciò è incontrastabile: ma può trarsene per questo l'altra conseguenza che ad ottenere un tale risultato bisogna ammettere più gente che si può all'urna elettorale? Io non lo credo, appunto per la ragione che un popolo può essere istruito ed educato da una lotta, di cui sia spettatore ed alla quale non prenda una parte diretta. Nessuno certo vorrà dire che educhino il senso morale delle masse gli eccessi d'altronde inevitabili, a cui specialmente si abbandonano gli elettori dell'Inghilterra e dell'America, i discorsi violenti, con cui i candidati ed i loro amici cercano guadagnarsi dei partigiani, le ingiurie che si scagliano dagli hustings, i buoni di birra, con cui si accaparrano i voti. Nell'agitazione elettorale i costituenti nulla possono imparare e forse vi perderanno qualche cosa. La vera educazione stà nelle lotte del Parlamento, nella libera stampa, nelle pubbliche adunanze, che in quei due paesi sono la lizza dove scendono tutte le più vitali questioni, nei pubblici dibattimenti dei tribunali, in tutto quell'ambiente insomma di luce e di libertà che è l'igiene morale dei popoli. Se la democrazia americana dà secondo Tocqueville e Carey così buoni frutti da meravigliare gli stranieri, dà secondo Tocqueville e secondo Stuart Mill altri frutti funesti, che non fanno minore impressione sugli stranieri, l'onnipotenza del popolo, le adulazioni che la stampa gli rivolge come ad un sovrano, l'esclusione della politica influenza degli uomini più distinti, la volgarità della prima Camera a confronto della seconda. Queste condizioni non valgono certamente a educare nè politicamente nè moralmente un popolo, ma aprono invece le piaghe che affliggono quella fiorente democrazia. E questo lo son persuaso derivare soprattutto dall'ammissione alla elezione dei rappresentanti di molti incapaci e dalla indiretta esclusione delle capacità: nè vi scorgo un efficace rimedio, se non nella saggia restrizione del suffragio. La intelligenza politica ed il patriottismo degli

(1) Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*. I, 151, II, 111-112.

Digitized by Google

Americani si deve in gran parte alla libertà delle loro istituzioni municipali e federali: ma se si guardino gli effetti naturali del cattivo organamento di queste istituzioni, sarà più giusto il dire quelle rare qualità esistono a dispetto dell'organamento stesso. Una vecchia educazione politica, che è il miglior patrimonio di un popolo, non può da lui disperdersi in pochi anni; anche negl'individui l'educazione domestica lascia tracce profonde per tutta la vita. Distinguendo negli Americani ciò che dipende dalla tradizione e dal carattere, da quello che è una conseguenza di certe istituzioni, apparisce la confusione e l'errore dell' « *hoc post hoc, ergo propter hoc* » dei lodatori ad ogni costo delle istituzioni degli Stati-Uniti. Ma si venga in Europa e si studi la condizione del nostro operaio, del nostro contadino: si prenda anche, se si vuole, la condizione dell'operaio più intelligente, che si abbia in Europa, dell'operaio inglese. Quale sarà la migliore scuola per lui? La discussione illuminata delle leggi che meglio corrispondono ai comuni interessi, la lotta dei partiti, di cui, essendo estraneo alle loro suggestioni, potrà apprezzare tranquillamente le ragioni e i ripieghi, la stampa di cui potrà seguire le varie manifestazioni nella sala di lettura della sua società? Oppure le ardenti sollecitazioni che gli verranno fatte, le argomentazioni e i sofismi, di cui facilmente gli si nasconderanno gli artifizii, la corruzione a cui si troverà esposto, la tattica colla quale si cercherà sorprendere la sua buona fede? Mi par facile la risposta. Il solo modo con cui un individuo politicamente incapace può acquistare un vero concetto della libertà e delle istituzioni, che servono a guarentirla, consiste nella sua giornaliera osservazione. Non è l'assistenza ai meetings, non la lettura, che temo per lui: temo soltanto che abbia troppi professori. La scuola politica non è una scuola d'università o di collegio: è una scuola a cui si assiste ad aria aperta, nelle strade, nelle conversazioni particolari, nella stessa officina. Le classi incapaci del diritto elettorale impareranno più quando non avranno a disporre di alcun voto, che quando disporranno di tutti i poteri dello stato. Nel primo caso i consigli che loro saranno porti, le lezioni che loro saranno fatte, gli sforzi per il loro progresso intellettuale, morale ed economico verranno da persone che nulla curano all'infuori della riconoscenza dei loro concittadini e il testimonio della propria coscienza. Nel secondo caso una concorrenza perniciosa sarà fatta a questi ultimi da tutti gli intriganti, da tutti gli ambiziosi. Per questi tutte le vie saranno buone purchè conducano al loro intento, e quindi anche l'eccitamento delle più basse passioni, che i primi si erano sforzati di reprimere, l'insegnamento dei brillanti sofismi che illudono le masse. Nè son queste vane parole, ognuno può convincersene nella ristretta sfera della propria esperienza. La educazione politica degl'incapaci è senza dubbio

Digitized by Google

di una immensa importanza, perchè, come vedremo, le due classi non sono già, come alcuni vorrebbero far credere, due caste immobilizzate. Ogni anno infatti, ed è questa una osservazione di gran valore a cui quasi nessuno si ferma, la classe dei capaci si aumenta di nuove reclute, che saranno tanto migliori quanto più solida sarà stata l'educazione politica che avranno ricevuta (1). Ma sono convinto che la estensione e la bontà di quell'educazione, per dire così, preventiva sarà in ragione diretta della sua spontaneità, in ragione inversa della influenza deleteria di chi ha interesse a falsarla. Alcune legislazioni civili ammettono il pupillo, giunto che sia ad una certa età, alle discussioni del consiglio di famiglia senza però dargli il diritto di voto. Questa disposizione è sensatissima perchè dà al pupillo una idea generale dei propri interessi ed è potente preparazione alla capacità di bene amministrarli, quando la legge gliela accorderà. Io credo che una analoga preparazione sarà sommamente proficua ai non elettori. Nè mi pare esatto l'asserire che quando un ordine di cittadini non ha voto nè cerca di acquistarlo, le discussioni politiche sfuggono affatto alla sua attenzione, che egli rimane semplice spettatore e poco o nulla si interessa delle pubbliche faccende (2). L'ardore con cui il popolo inglese, metà del quale non è elettore, si interessò

(1) Per quel che si riferisce all'Italia, l'aumento dei capaci è stato fra noi rilevantissimo in questi ultimi sette anni. Nella accuratissima statistica delle elezioni politiche e amministrative degli anni 1865-66 pubblicata recentemente dalla Direzione Generale si legge a pag. LXI. « Gli elettori politici, che nel 1861 sommavano a 418,696, erano nel 1865 cresciuti a 465,488 dando per tal modo il notevole aumento effettivo di 46,792 elettori, che ragguaglia all'11,2 per 100. Egli è questo per verità un progresso rilevantissimo e dovuto in parte alle nuove leggi d'imposta e segnatamente a quella sulla ricchezza mobile, ma ancora al crescente numero ed agiatezza delle classi commerciali e industriali come quelle che più d'ogni altra dovettero risentire i benefici effetti del più largo mercato offerto alla loro attività dalla ricostituita unità nazionale. Che se il numero degli elettori ebbe invece a provare nel 1867, in confronto al 1865, una leggiera diminuzione di 5219 (1,1:100) è da dire però che questo fatto, il quale potrebbe anche provenire da una qualche inesattezza dei dati statistici non è tale da scemare importanza all'aumento accennato. Se infatti confrontiamo i resultamenti estremi del nostro parallelo triennale, abbiamo sempre nel 1867 41,573 elettori di più che nel 1861. È un aumento di quasi il 19 per 100 (9,9) nel periodo di sei anni ». Se però si dubitasse, che tale aumento derivi dalle condizioni speciali in cui si è trovata l'Italia, e non dalla crescente prosperità e coltura, che in tutti i paesi retti a suffragio ristretto porta ogni anno un nuovo contingente alle urne elettorali, si veggano i confronti accennati a pag. LXVI della statistica medesima. Risulta da essi come in Inghilterra e paese di Galles si ebbe un aumento annuo, medio dell'1,42 per 100 (in Italia esso fu di 2,65) in Belgio dell'1,97, in Russia del 2,69, mentre in Svizzera e in Francia, dove regna il suffragio universale, si ebbe per la prima un aumento di 0,44, per la seconda una diminuzione annua (dal 1848 al 1857) di — 0,55.

(2) Stuart Mill. *Gov. Rap.* 160-161.

Digitized by Google

alle più grandi questioni trattate in Parlamento e fuori, basta a smentire questa asserzione. In Francia ogni cittadino gode del voto: e ciò non ostante, le masse o apprezzano sinistramente le più grandi questioni che si agitano a Parigi, o vi restano altamente indifferenti. Il diverso interesse, che i cittadini prendono alle pubbliche faccende, dipende non dal voto che posseggono ma dal tempo che possono consacrare alla riflessione e allo studio, dalla qualità del loro lavoro, dalla educazione morale che ebbero, dal predominio nelle loro menti degl'interessi intellettuali sopra gl'interessi materiali, dall'attività del loro spirito, da condizioni insomma indipendenti o superiori all' esercizio di un diritto politico. È piaciuto a Stuart Mill paragonare la situazione del non elettore rispetto agli elettori a quella dell' uditorio di una corte di giustizia rispetto ai dodici individui che stanno sul banco dei giurati. Non è, egli dice, il suo suffragio che si chiede: non è sulla sua opinione che cercasi di prevalere: gli appelli sono fatti ad altri, gli argomenti ad altri indirizzati, nulla dipende dalla decisione ch'ei può pigliare ed è affatto inutile e poco ragionevole ch' ei pigli una decisione qualsiasi (1). Lasciamo andare che il paragone è più specioso che giusto. L' autore non ha preteso farne certamente un argomento decisivo: ma può benissimo ritorcersi a conferma della mia tesi. Non vi è certamente spettacolo che educhi l' intelligenza e la moralità del popolo più di un processo criminale. Davanti al tribunale tutto il fatto si svolge nei suoi più minuti particolari, tutte le garanzie contro un giudizio affrettato e appassionato sono osservate, le ragioni prò e contro vengono in generale svolte con chiarezza ed efficacia. Ora basta aver frequentato un poco i tribunali per sapere come molti cittadini appartenenti alle più infime classi seguano con interesse il corso dei processi criminali e non solo conoscano a fondo la fraseologia della procedura, ma acquistino un senso retto di giustizia superiore a quello di molti giurati. Se non si cerca di prevalere sulla loro opinione, se gli argomenti degli avvocati e del pubblico ministero sono rivolti ad altri che a loro, non è per questo che essi non si curino di formarsene un giudizio: essi giudicheranno quanto i giurati e forse anche meglio di loro del valore di quelli argomenti e daranno prima dei giudici la loro sentenza, sapendo benissimo che la loro opinione non avrà peso alcuno. Fa osservare Tocqueville, come una delle caratteristiche della libertà americana, la grandissima parte, che prende la stampa degli Stati-Uniti nei processi, criticando anche e sottoponendo al giudizio del pubblico le sentenze dei tribunali: cosa, egli aggiunge, che parrebbe strana e scandalosa alla società europea. L'opinione individuale fra

(1) Op. cit. 160.

Digitized by Google

noi, l'opinione pubblica in America si interessano dunque al procedimento giudiziario e, sebbene non possano volgere il corso della giustizia nè appellare dalle sentenze, vogliono formarsi ed esternare il proprio giudizio. La qual cosa mostra ad evidenza, quanto si esagerino dai partigiani dell'estensione del suffragio i danni, che dall'esclusione di certi ordini di persone dal voto possano venire alla educazione nazionale.

Sistemi proposti contro i danni del suffragio universale — Voto a due gradi.

Si devono ora esaminare i mezzi indiretti, coi quali i politici del continente cercarono salvare il principio della sovranità popolare, e che tutti tendono al medesimo fine, ad annullare cioè i danni evidenti del suffragio universale. Dal dispotismo delle maggioranze, dalla cecità delle adunanze tumultuose, dalla ignoranza delle masse, dalla facilità della loro corruzione o della loro decezione era facile il dedurre, che l'amministrazione dello stato non poteva basarsi sopra forze così cieche, sopra fondamenti così mobili; era facile il tornare ai veri principii del governo rappresentativo: ma non è della natura umana rinunziare così per fretta ai vecchi pregiudizi. Poichè, si disse, il principio del suffragio universale è vero, i suoi cattivi frutti non devono dipendere se non dal suo cattivo organamento; guardiamo dunque di migliorarlo. Il mezzo più ovvio e che si presentò per il primo fu quello del *voto universale a due gradi*. Esso consiste nel fare eleggere al popolo in ogni circoscrizione non più direttamente il rappresentante, ma un certo numero di persone che riunite formeranno un secondo collegio, il quale procederà alla nomina del rappresentante medesimo. A prima vista il sistema ha qualcosa di seducente, sembra conciliare tutte le esigenze delle varie scuole dei pubblicisti e si trova applicato in varie costituzioni europee. Esso ha prodotto le due prime grandi assemblee della Rivoluzione ed è stata la legge elettorale francese dal 1794 fino al 1810; anche nelle due Restaurazioni è stato molte volte proposto e ha dato luogo a lunghe e vive discussioni; finalmente molti scrittori delle più diverse opinioni lo cuoprono della loro autorità. Tocqueville, per esempio, vi scorge la sola ancora possibile di salvezza per la repubblica americana. « È facile di scorgere, egli dice, nell'avvenire un momento in cui ella sarà costretta a moltiplicare i due gradi nel suo sistema elettorale, sotto pena di perdersi miserevolmente fra gli scogli della democrazia. Non ho difficoltà a confessarlo, prosegue. Io vedo nel doppio grado elettorale il solo mezzo di mettere l'uso della libertà politica alla portata di tutte le classi del popolo. Quelli che sperano fare di questo mezzo l'arme esclusiva di un partito e quelli che lo temono, mi sembrano cadere in un eguale errore » (1). La-

(1) Tocqueville. Op. cit. II, 43-54.

Digitized by Google

martine combattè in seno al governo provvisorio del 1848 a nei libri il voto universale diretto, scorgendovi la prevalenza della ignoranza, degli intrighi, delle pressioni, dei *clubs*, e vide nel doppio grado tutte le possibili garanzie di un adempimento serio e reale delle funzioni elettive, garanzie di luce, di moralità, di presenza all'urna, di buon ordine e di pace (1). Fra i nostri scrittori Giuseppe Mazzini e Antonio Rosmini tendono ambedue a riconoscervi una garanzia di migliori elezioni. Quest'ultimo, sebbene non lo voglia applicato nella nomina ordinaria delle assemblee Legislative, pure non vede altro mezzo per la elezione di una assemblea che debba decidere dei destini di una nazione. « Trattandosi d'una costituente, egli scrive, noi proporremmo indubitatamente il *voto universale uguale*, ma a condizione che sia reso possibile a tutti i cittadini che si consultano: vorremmo che fosse un vero voto universale di fatti e non parole. Ora acciocchè riesca tale, acciocchè tutti i cittadini, anche dei più basso popolo, che formano la maggioranza, sappiano quello che si fanno, è indispensabile, 1° che il popolo sia distribuito per circondarii elettorali, in ciascuno dei quali si unisca un collegio, 2° che la elezione non sia immediata ma a doppio grado, cioè che in ogni circondario vengano scelti alcuni, i quali poi eleggano l'assemblea costituente che si vuol formare. In questo modo soltanto tutti possono eleggere scientemente e coscienziosamente essendo ragionevole il supporre che anche il basso popolo conosca le persone le più cospicue del suo circondario: e quantunque in ogni circondario non si possano trovare persone capaci di sostenere degnamente l'ufficio di deputati d'una costituente, tuttavia non possono mancare persone abbastanza illuminate da sapere eleggere poi quei deputati. In questa maniera il popolo non è obbligato a far più di quello che gli è possibile, non è obbligato a nominare persone a lui sconosciute, ad eleggere in apparenza e non eleggere in verità: le mere formalità, le belle parole della legge sono inganni: se si vuole sinceramente conoscere la volontà del popolo, conviene interrogarlo in quel modo, nel quale egli possa rispondere da se, non riserbarsi a mettergli in sul labbro ciò che si vuole che egli dica, perchè in tal caso chi elegga non è il popolo, ma il suggeritore » (2). Ho voluto riportare il passo per intiero, giacchè vi sono compendiate quasi tutte le ragioni che si producono a giustificare il sistema. Quando il suffragio è esercitato immediatamente da tutto il popolo, si aggiunge che due mali contrarii possono falsarlo, due mali che vediamo essersi succeduti a' brevi intervalli nai tempi nostri, in Europa: o una soverchia agitazione elettorale, che commovendo fino dal fondo le passioni po-

(1) Lamartine. *Le passé, le présent et l'avenir de la républ.* 174-189.

(2) A. Rosmini. *La costituzione secondo la giustizia sociale.* Firenze 1848 — 81 nota.

Digitized by Google

polari chiama a galla la schiuma della società ed impedisce ai veri amici del popolo di far sentire la loro voce: o la stanchezza, che tien dietro a questa febbre, l'indifferenza per i diritti politici, quindi l'impero di una minoranza e in generale di quegli uomini che sono mossi da ambizioni personali, da sordidi interessi. Se questo male del voto diretto non può dirsi universale, giacchè tiene molto alla fiacchezza morale delle nostre razze, se non si verifica per esempio nella più forte razza del mondo, nella Anglo-Sassone, non deve trascurarsi, giacchè è appunto dell'organamento delle nostre democrazie che si tratta. In ogni caso poi, o agitate o indifferenti, o consigliate o spinte, le classi inferiori del nostro popolo, distratte dalle loro occupazioni giornaliere, non saranno in grado di farsi un giusto concetto della vita politica degli individui che si presentano loro candidati e quindi si inganneranno grossolanamente o saranno ingannati da chi saprà fare sul loro animo una più forte impressione, che è presumibile, non sarà quasi mai la vera e la giusta impressione. Ora, si dice, se questi operai, questi agricoltori, questi commercianti non possono istituire un giudizio con cognizione di causa sopra i meriti di un candidato, di cui probabilmente non avranno mai sentito parlare, possono benissimo, rivolgendosi intorno, fra gli uomini, coi quali hanno continui rapporti, scegliere alcuni di loro intiera fiducia, che possano a loro conto esercitare i diritti politici. Certamente un grande vantaggio della elezione diretta viene a mancare in questo sistema. L'elettore del primo grado non vede più nel rappresentante il figlio del proprio voto, non si trova in contatto immediato con lui, non sente la sua azione diretta sopra il governo nazionale: ma dei due mali è sempre da scegliersi il minore.

Nella prima parte della argomentazione si contengono confessioni preziose. Si conviene dunque che certe classi sociali non possono sottrarsi o alla cecità delle proprie passioni e alla corruzione delle classi superiori che abusano della loro miseria, o alla illegittima influenza degli intriganti, che abusano della loro ignoranza. Siamo ben lontani delle affermazioni gratuite di Macchiavelli e di Montesquieu: invece di asserire con loro, che il popolo fa sempre buona scelta, invece di aver fede in questa sua profonda sagacia si passa allo scetticismo, alla diffidenza, si scende a dire almeno che il popolo ha un vago sentimento del suo bene ma non sa discernere sempre i mezzi adottati. È questa la frase assai temperata di Tocqueville e di Washington. Ma non si abbia timore di dire tutta quanta la verità e si qualifichino le cose col loro vero nome: l'impero esclusivo, che è esercitato sopra un individuo, o dalle proprie passioni, o dalla propria ignoranza, o da una intelligenza straniera, non è l'esercizio di un diritto ma è un vero e proprio dispotismo, e la impossibilità di sottrarsi a questo

Digitized by Google

impero non può chiamarsi con nome diverso da quello di incapacità. Se dunque si riconosca, che certi individui, certe classi sociali sono incapaci di una elezione assennata e proficua, sparisce questa pretesa sovranità che si vuol conservare col doppio grado. L'idea di sovranità implica la libertà del proprio volere, a cui si ricollega per logica necessità un'intelligenza capace di dirigere e di illuminare il libero arbitrio. Quando si ammette la incapacità anche di un solo individuo maggiorenne, giacchè almeno questa indispensabile condizione è ammessa da tutti, l'edifizio della sovranità popolare cade a terra e si è costretti a ricorrere alla capacità come alla fonte di ogni potere pubblico. Si è allora nei termini dell'opposto concetto del governo rappresentativo, che riposa non più sulla volontà delle maggioranze ma sulla giustizia. Ed allora non vi è assoluta differenza fra il voto a doppio grado e qualunque sistema che accordi direttamente il suffragio dietro fondate presunzioni di capacità. Non si tratta più del titolo degli elettori di primo grado che è svanito, si tratta piuttosto di sapere se gli elettori di secondo grado saranno capaci di fare una buona elezione. Sotto questo nuovo punto di vista la questione si può porre in tali termini: si avrà una costituenza migliore con una presunzione stabilita direttamente dalla legge o con una presunzione dedotta dalla nomina di queste o di quelle classi sociali? Alla questione del diritto naturale si sostituisce quella della garanzia costituzionale, al titolo del primo elettore che non è più discutibile, si sostituisce il titolo del secondo elettore. Il campo è molto diverso, l'assoluto è posto fuori di tema e si passa al relativo, col quale soltanto può risolversi il problema elettorale. Di tali distinzioni non si tenne conto dai pubblicisti e dalle assemblee: essi vollero lasciare la determinazione di un limite di capacità, il problema più difficile dell'arte politica, alla volontà ormai riconosciuta incompetente delle stesse classi incapaci: solo in questo sistema videro la garanzia delle sociali libertà, mentre l'altro che attribuiva la soluzione di quel problema alla legge, ossia alla volontà competente ed illuminata dei poteri nazionali, accusarono di assolutismo e di tirannia: incoerenza di principii incredibile ma non infrequente nella storia delle istituzioni politiche. La proposta del voto a doppio grado si fece infatti ed ancora si farà in quei paesi, in cui l'idea della sovranità diviene un pregiudizio popolare a cui è pericoloso l'opporsi, in quei tempi, in cui è necessario un espediente per sottrarsi alle ultime conseguenze di quel pregiudizio: ed un espediente che trae origine da un errore, non può elevarsi a dignità di teoria e di sistema scientifico (1). Si veda invece ciò che avvenne

(1) Stuart Mill. Op. cit. 189.

Digitized by Google

in Inghilterra fino dal secolo XIV; nell'animo di quel popolo i due concetti del suffragio universale diretto e indiretto non poterono mai entrare come concetti troppo complicati e troppo lontani dalla pratica. L'idea semplice, fondamentale fu per esso quella della capacità ristretta dentro certi limiti, e dentro questi limiti quello dell'assoluta eguaglianza. Quando per il crescente numero dei *freeholders* le elezioni non offrirono più la garanzia voluta, sembrò naturale l'esigere la rendita annua di 40 st., come non venne in mente ad alcuno di riammettere questi diseredati alla elezione con ripieghi più o meno ingegnosi. Ed anche quando l'importanza dei diritti politici crebbe col tempo, e nacquero giuste ragioni di lamentarsi della immobilità del diritto davanti alle mutate condizioni di capacità, da nessun inglese si pensò mai di contentare questi reclami con doppi gradi, con doppi collegi.

Ma, prescindendo da tutte queste condizioni, giova esaminare il sistema della elezione a doppio grado nel suo valore intrinseco. Corrisponde esso veramente allo scopo per cui fu immaginato? rimedia efficacemente agli inconvenienti che si vogliono evitare? dà una giusta rappresentanza degl'interessi di tutta la società? Se infatti si scende al concreto di un tale sistema, il suo fine ultimo è quello di avere una assemblea che rappresenti tutti gli interessi della nazione e massimamente quelli delle classi inferiori dai cui suffragi esce il secondo collegio. Dei due mali rimproverati al suffragio universale, il primo, quello della agitazione soverchia e troppo spesso ripetuta, verrà senza dubbio e scemare. Sulle assemblee primarie non agiranno più le stesse passioni, non si eserciteranno i medesimi intrighi; giacchè non si tratta di un resultato definitivo: le assemblee costituenti poi per il loro modo di formazione e massimamente per il numero ristretto dei loro componenti, che è una garanzia di ordine, non agiranno più tumultuariamente, nè potranno così agevolmente essere influenzate. Ma quel che viene a guadagnarsi da un lato si perde indubitatamente dall'altro. Alla febbre elettorale non può che succedere col sistema del doppio voto la completa indifferenza del popolo per il suo preteso diritto. È impossibile infatti esigere da lui, che si penetri dell'importanza di questa gradazione: è necessario per questo quella stessa intelligenza politica che gli si nega. È impossibile che egli riguardi il deputato come un'opera propria, il deputato alla sua volta non avrà veruna obbligazione verso di lui, mancherà, come giustamente osserva Bentham, quel legame così importante fra le classi pensatrici e le classi attive, quella solidarietà che deve esistere fra il deputato ed i suoi costituenti, perchè sia una verità la rappresentanza nazionale (1).

(1) Casanova. *Del diritto costituzionale*. Genova, 1859-60, II, 219 e segg.

Digitized by Google

Se le classi inferiori dopo un breve esercizio del diritto elettorale se ne stancano anche quando è diritto, quando vedono immediatamente il risultato del bullettino che hanno gettato nell'urna, e possono così apprezzare a prima vista gli effetti di una vittoria, spesso brutale ma appunto per ciò interessante ai loro occhi, si pretende invano che si interessino all'esercizio del voto indiretto, mentre questo sentimento deve nascere da un calcolo astratto. Ora se il movimento eccessivo è pericoloso per l'esistenza di uno stato, l'indifferenza opera effetti, che se non sono salienti non sono meno fatali. Un popolo, che non si occupa dei proprii affari giornalieri, è esposto ad ogni momento al dispotismo di ogni sorta ed aggiungerò anche lo merita: e le stesse classi, che si dicono dirigenti, hanno interesse che questa atonia non si comunichi alle altre classi perchè quando ne avranno bisogno per compire le loro idee di miglioramento e di riforme sociali, vi troveranno invece che appoggio ed intelligenza, ignoranza ed inerzia, le due forze dissolventi delle società politiche. Ora, specialmente nelle attuali condizioni delle nostre razze latine, sarebbe impolitico aggiungere nuovi elementi di indifferenza a quelli che già esistono nell'ordine morale. Dirò anzi una cosa che ha l'apparenza di paradosso: la educazione politica delle classi incapaci si otterrà oggi più coll'escluderle dal voto che coll'ammettervele. Il progresso delle idee, la pratica delle istituzioni, lo spettacolo stesso a cui sono estranee, l'ambiente che respirano, farà nascere a poco a poco in essi il desiderio del diritto che non posseggono: giacchè è insito nella natura dell'uomo che egli apprezzi e desideri precisamente quello che non ha ancora. Ma ammesso pure che il popolo si penetri dell'importanza della elezione a due gradi e che tutta proceda regolarmente, senza cioè che la sua volontà falsi, come si vedrà essere possibile, a bella posta il suo risultato, si correrà il rischio probabile di vedere per l'andamento naturale della istituzione snaturata la sincerità del voto. Può darsi benissimo, che l'opinione dominante nell'assemblea primaria venga rappresentata da una debole maggioranza nel collegio elettorale: basterà la sola influenza morale di qualche membro della minoranza del collegio, sia legittima o no, senza parlare degli intrighi possibili in una piccola assemblea, per eleggere un rappresentante che non divida le opinioni dell'assemblea primaria, anzi ne nutra delle affatto contrarie. Supponete, scrive Brougham, una contea o un dipartimento, che abbia duemila voti da essere divisi in venti distretti, ognuno dei quali costituito in assemblea primaria scelga un elettore per il secondo collegio. Se i venti elettori sono divisi nella proporzione di undici a nove in quanto al candidato per la rappresentanza e tutti gli undici sono scelti da cinquantuno a quarantanove nelle assemblee primarie ed i nove invece sono scelti unanimemente

Digitized by Google

nelle loro, ne verrà che è eletto a rappresentare i duemila votanti il candidato che ha solamente 561 voti, mentre è respinto quello che ne ha 1439 (1). È difficile senza dubbio che questo caso avvenga sempre: ma è pur possibilissimo, e poichè è la maggioranza degli elettori che decide della elezione, si avrà uno spostamento non giustificato da alcun motivo, si avrà una menzogna politica, il cui esempio non contribuirà certo al prestigio delle istituzioni rappresentative (2). È finalmente una asserzione che merita di esser provata, quella che è il fondamento del voto a doppio grado. È certo, si dice, che gli elettori di primo grado, che per la loro condizione non sono capaci di istituire un giudizio sul merito di un candidato, possono fra le persone, colle quali sono giornalmente in contatto, sceglierne con scienza e coscienza alcune a cui affidare la elezione definitiva. A me però non pare tanto evidente questa proposizione. Intendo che di una tale capacità si potrebbe parlare, quando si ingiungesse, per esempio, all'operaio di scegliere quelle persone all'amministrazione dei proprii particolari interessi. Allora i due termini di comparazione sono chiari e la scelta sarà probabilmente illuminata e adatta. È facile comprendere, per esempio, che una società operaia sia competente per la elezione del suo presidente o del suo consiglio di amministrazione. Ma che si esige invece dall'operaio colla elezione a due gradi? Si esige che egli scelga quelle persone le cui opinioni e le cui idee gli sono di garanzia che esse eleggeranno alla loro volta un deputato che rappresenti le loro idee ed opinioni. È questo che gli si vuol domandare senza dubbio: perchè se si obiettasse che il primo elettore non deve avere opinioni à se, che non deve fare altro che nominare individui che offrano le generali garanzie di intelligenza e d'onestà, si viene, come dicevo, a negare la sua capacità politica, si adopra solo per una epurazione semplicemente morale, che può in questo caso supplirsi con altri mezzi, non si parla più di un esercizio di diritto politico. Se questo non è lo scopo presumibile dei partigiani del voto indiretto, l'operazione, che si domanda all'artigiano di cui si parlava, è troppo superiore alla forza della sua intelligenza. Egli non deve più, come nella elezione diretta, istituire un giudizio sul merito di una persona, o tutt'al più di tre o quattro persone: ma deve prima giudicare quali potranno patrocinare i suoi interessi e promuovere le sue idee in parlamento, e calcolare poi quali fra le persone, che conosce, per le loro abitudini, per i loro precedenti, per le loro convinzioni saranno inclinate ad eleggere il rappresentante che ha già predestinato nella sua

(1) Bagehot. *Fil. politica*. III. 83.

(2) Guizot. *Origines etc.* II. — 194.

Digitized by Google

mente. È questa certamente una operazione molto più complessa del voto diretto, che suppone quindi una maggiore capacità: quindi maggiori i pericoli di errore, di pressione, di influenza e di intrigo. Non so come si possa rispondere al dilemma seguente. O l' elettore primario è incapace di scegliere un deputato ma è capace di scegliere chi lo sceglierà per lui; e l' elezione a doppio grado è affatto inutile. Il votante non avrà da far altro che domandare privatamente a questa persona di fiducia in favore di chi gli converrebbe meglio di votare. I due sistemi vengono così a coincidere nel loro effetto finale, e quelli argomenti che servirono ad escludere il primo, si potranno impiegare efficacemente ad escludere anche il secondo. O l'elettore primario desidera fare una scelta diretta e vi ha un vivo interesse; ed ha sotto mano un modo semplicissimo di rendere inutile il doppio grado. Non deve far altro che scegliere ad elettore un partigiano manifesto del suo candidato, che si obbighi di dare il voto per lui. È precisamente quello che si verifica nella elezione del presidente negli Stati-Uniti di America e che sempre si ripeterà, quando gli elettori primarii prenderanno un certo interesse al risultato della elezione. Anche in questo caso il doppio grado sarà inutile e si avranno gli stessi effetti e quindi gli stessi vizii che consigliano di respingere il voto universale diretto (1). Tutto dunque concorda a rivelare il nessun valore scientifico del sistema del voto indiretto. Se in qualche paese ha fatto buona prova per la scelta di funzionarii esecutivi e giudiziarii, si rifletta alla grande differenza che corre fra tali specie di funzioni e le funzioni legislative. In quelle la sola questione di abilità è in campo, le passioni politiche specialmente per la nomina dei giudici non hanno influenza ed un secondo collegio può benissimo esser giudice competente delle attitudini speciali, che si richiedono al loro disimpegno (2). L' esempio, che da alcuni si invoca, del senato americano non può portarsi in appoggio del sistema in discorso: giacchè i senatori vengono eletti dalle assemblee legislative di ogni stato, e passa un gran divario fra questo genere di elezione e quello di un collegio speciale eletto a quel dato fine. Nella elezione dei rappresentanti degli Stati sono in giuoco troppi e troppo forti interessi di natura diversa, perchè si pensi e si provvegga preventivamente alla particolare operazione della nomina dei Senatori, a cui le Camere verranno chiamate: a questo fine non pesa sopra di esse la influenza dell' opi-

(1) Il dilemma è proposto da Stuart-Mill. Gov. Rap. 184, 185. Solamente egli lo rivolge a confermare il suffragio universale diretto, di cui si mostra fautore, sebbene non assoluto, come si vedrà fra breve.

(2) Cherbuliez. *Gov. const.* I. 96.

Digitized by Google

nione generale: e se così potesse dirsi, esse vengono spregiudicate a quella nomina, *jure proprio, non jure repraesentationis:* ed è questo il motivo, per cui il Senato riesce di tanto superiore alla Camera dei Rappresentanti.

Un secondo modo di far concorrere tutti i cittadini alla elezione e di eliminare al tempo stesso i danni inevitabili di un tale concorso, è quello del voto *graduato* o *plurale*, che fu accolto e con ardore propugnato da Stuart-Mill, proposto, come si accennò, dal ministero Derby e respinto ad unanimità della pubblica opinione inglese. Nell'argomentazione di Stuart-Mill bisogna distinguere due parti ben diverse: il principio sopra cui si basa il suo sistema e che ritiene per inconcusso, e l'organamento del sistema stesso che non determina recisamente. In tutte le umane faccende ogni persona direttamente interessata ha, a suo credere, diritto ad un voto: ognuno ha ragione di risentirsi di essere contato per nulla, nè può sopportare in pace di non potere influire su ciò che è in parte affare suo. Ma fra il dir questo e il dire che ha diritto ad un voto eguale vi è, secondo Stuart-Mill, un abisso. Chi è più saggio o migliore, ha diritto ad una maggiore influenza. A questa influenza bisogna dunque assegnare un luogo più elevato e ciò non può farsi nella materia elettorale se non accordando più voti a chi ne sia degno. Bisognerebbe essere uno stolto per stimarsi offeso nel riconoscere che vi sono altri uomini, della cui opinione bisogna tenere molto più conto che della sua (1). È facile il vedere come in questo sistema venga ad essere tanto più rispettato il principio del voto universale. Altra cosa è riconoscere l'assoluta incapacità dell'elettore, creandogli un congegno col quale la sua volontà sia spostata senza che le sue suscettibilità democratiche vengano ad essere offese, come avviene nel voto a due gradi: altra cosa è riconoscere la capacità di un elettore consacrandola col voto diretto, ma nel tempo stesso ammettere in alcune classi superiori una capacità maggiore, a cui debbano corrispondere maggiori diritti. È in fondo un sistema che riconosce nella capacità la sorgente del diritto elettorale e tenta ristabilire l'ordine violato, l'equilibrio perduto nella prevalenza delle classi meno capaci colla formazione di una specie di scala elettorale. Ma da un altro lato è pur facile lo scorgere come questa apparenza di giustizia maggiore svanisca davanti agli effetti necessarii e alla natura stessa della istituzione. Mentre infatti si può essere tratti a credere che il sistema sia destinato a far trionfare l'intelligenza e la virtù appena si consideri in se, si vede come riposi sopra un fondamento tutto materiale, sopra una operazione aritmetica. Ed invero nel sistema, che ci resta ad esaminare, delle ca-

Voto plurale.

(1) Stuart-Mill. *Gov. Rappr.* — 167, 168.

Digitized by Google

tegorie elettorali si ammette a base di esso il titolo della capacità e sopra presunzioni, che possono essere più o meno esatte, si stabilisce il diritto del voto: ma si riconosce pure che dovendo ricorrersi per necessità ad una approssimazione, ad un presso a poco, il voto non è la rappresentanza matematica del grado della capacità. La capacità è un che di indivisibile, che non può ammetter gradi: il difficile è di scegliere i dati necessarii per constatare la capacità: ma quando questi dati sono scelti, o si è capaci o non lo si è. Determinata una regola, per cui si possa distinguere il vario grado di intelligenza e di volontà, è cosa materialmente impossibile: bisognerebbe per ogni individuo ripetere ad ogni nuova elezione una nuova operazione. Quindi è che Stuart-Mill stesso, come dirò, è necessitato a ricorrere alla presunzione giuridica. Ma allora non è più una nuova teoria che egli propone: la teoria, che è supposta dal sistema, che cioè l'uomo, solo perchè uomo, abbia diritto ad un voto, è virtualmente abbandonata. Il sistema delle categorie non transige: esso dice: fino al tal punto vi è una presunta capacità e quindi il diritto del voto, prescindendo dalle qualità personali dei capaci: al di sotto vi è l'incapacità e quindi manca il diritto. È un sistema che si attacca alle cose senza considerare le persone. Nel sistema del voto graduato invece non sono più i diritti che si considerano, ma l'utilità momentanea, la forza materiale, l'equilibrio numerico. Certe classi di persone che sono forse incapaci, non ci preme di saperlo, vogliono però il diritto elettorale, e finiranno coll'ottenerlo; questa invasione sarà certo un male grave, ma che è inutile discutere perchè inevitabile. I Turchi entrano in Bisanzio mentre noi discutiamo sulla teoria. Bisogna dunque opporre un efficace riparo: i nuovi venuti sono 50 mila, gli antichi elettori sono 30 mila: come si fa per non sacrificare la capacità e l'esperienza di questi alla ignoranza e alle passioni di quelli? Si dieno due voti per uno a quei 30 mila: la loro supremazia è sempre salva. Ecco il calcolo, che veramente si nasconde sotto l'apparenza di un sistema teorico; ma, lo ripeto, tradisce la sua natura di calcolo. È il concetto dell'equilibrio internazionale applicato al problema elettorale: ma, come la forza morale di uno stato non dipende dal numero della sua popolazione, ma dalle idee che rappresenta, come la pace fra le nazioni non dipende dalla equipollenza dei territorii, ma dal progresso morale e politico, così la bontà di una constituenza non può risultare mai dall'equilibrio degli elementi diversi della società, dalla transazione fra il numero e la minorità intelligente, ma dalla prevalenza della capacità sulla incapacità, dall'impero del diritto sulla forza. Se si dicesse che un uomo intelligente vale due uomini ignoranti, che un professore vale tre operai, si griderebbe all'assurdo: eppure quel calcolo non dice altro. Accettandolo invece, non

Digitized by Google

vi è nessuna ragione perchè si debba arrestare a quel punto. Fra quei 30 mila antichi elettori si può sostenere che non tutti hanno la medesima capacità, l'uomo, per esempio, che dall'antico sistema era ritenuto capace di discutere e giudicare i meriti dei varii candidati e di respingere qualunque offerta di corruzione, è ciononostante inferiore all'uomo di una cultura molto elevata, che oltre a quelle qualità elementari possiede la cognizione della essenza stessa delle istituzioni rappresentative e può riescire molto più utile all'intera costituenza: perchè a quest'ultimo si dovranno negare cinque, dieci voti? Il sistema delle categorie stabilisce, vedremo come, un limite delle capacità: questo limite è naturalmente il *minimum* delle qualità richieste per fare una scelta illuminata e libera, e al di sopra di questo *minimum* esso non si occupa di altro. Se esistono delle naturali diseguaglianze, dei gradi maggiori o minori di capacità, la loro azione si svolgerà senza impaccio, spontaneamente. In una società di eguali ogni gradazione forzata ripugna: quelli elettori posseggono tutti a titolo eguale il diritto di eleggere: se la legge interviene e pretende fissare sopra nuove presunzioni una scala di capacità, l'influenza, che potevano esercitare quando era liberamente accettata, sarà invece respinta, perchè ripugnante al sentimento della eguaglianza. Ho già detto che la capacità, una volta riconosciuta, è indivisibile. Ma quando questo criterio è abbandonato e si stabilisce un doppio grado di capacità, non vi è ragione per negare un grado triplo, quadruplo, quintuplo. Finalmente qual è l'effetto sperato e invocato di questo sistema? Che i 25 mila elettori capaci moltiplicati per due bilancino i 50 mila. Ma allora l'opera di questi viene a diventare nulla: e se si ammetta, spostando le cifre, che i primi ascendano a 30 mila, i 50 mila voti dei secondi si elideranno coi 50 mila voti dei primi, ed avremo una votazione di 10 mila voti. Tant'era allora non chiamare all'urna quelli incapaci, se non devono venirvi che per vedere la loro scelta annullata da una minoranza. 2—1 corrisponde esattamente ad 1—0. Il vizio principale dell'argomentazione di Stuart-Mill consiste nell'avere avuto di mira il lato subiettivo, contingente della questione, più che il suo lato obiettivo, le esigenze imprescindibili della giustizia politica. Ma anche rimanendo con lui nel campo del riflesso subiettivo, crede egli che l'operaio, il quale oggi si reputa offeso del non prendere una parte diretta ai pubblici affari, si contenterà dimani delle sue ragioni e non sarà offeso egualmente dal privilegio del doppio voto? O egli è tanto intelligente da apprezzare la sua situazione, o non lo è. Nel primo caso rimarrà convinto del pari che la sua inferiorità intellettuale sia una buona ragione per escinderlo dal voto, e che la stessa inferiorità lo ponga nel voto in una condizione deteriore di quello che ha un voto o due più di lui. Nel secondo

Digitized by Google

caso, che è il più verosimile, guarderà con occhio d'invidia tanto chi gode del diritto elettorale, a cui non è ammesso, quanto chi ha nella elezione, a cui egli pure concorre, il mezzo di paralizzare il suo voto. Egli vedrà in tutti e due i casi aristocrazia e privilegio: nè saprà spiegarsi, perchè mai il capomaestro debba valere qualche cosa più di lui, come non sa spiegarsi oggi perchè debba possedere un diritto, che egli non ha, chi può pagare una data tassa o chi ha fatto un dato corso di studi. Ma l'illustre scrittore gli dice che è uomo sensato nel primo caso, uno stolto e peggio nel secondo. Il difficile sta nel fargli dividere questa opinione.

La seconda parte dell'argomento riguarda la speciale determinazione del sistema. Rimane infatti a sapersi con quale criterio si dovrà accordare il voto doppio. Sarebbe inutile fermarsi sopra certi mezzi particolari, che l'autore raccomanda, perchè questo sistema, come dice egli stesso, non è difuso in teoria ed ha poca probabilità di essere adottato prontamente e volentieri: sarebbe inoltre cosa poco leale una volta che egli ha confessato non volersi vincolare coi particolari suggerimenti che espone (1). È lecito però portare un giudizio sullo spirito generale dei criterii proposti. Lasciato fermo il metodo di esami, che non potrebbe sopperire a tutti i casi, egli è costretto a scendere nel vero campo, ad ammettere certi fatti come segno di maggiore o minore capacità. Dopo avere con calore respinta l'idea, che la superiorità di influenza debba essere conferita in base della ricchezza, criterio imperfetto e fallace, (sebbene confessi essere una specie d'attestato) egli viene a parlare di *mezzi approssimativi* per stabilire la superiorità mentale, ed è obbligato a riporli nel genere di occupazione degli individui. Un capomaestro, egli dice, è più intelligente di un operaio, giacchè gli conviene lavorare non solo colle braccia ma eziandio colla testa: un sottocapo è *in generale* più intelligente di un operaio ordinario, e l'operaio dei mestieri raffinati vale più che l'operaio dei mestieri grossolani. Un banchiere, un negoziante od un manifatturiere avrà *probabilmente* più intelligenza che non un piccolo commerciante, giacchè i suoi interessi sono più estesi e più intrigati a maneggiare. In tutti questi casi le qualità non sono attestate soltanto dal disimpegno della funzione superiore, ma dalla buona prova che vi si è fatta: e tra per questo, tra per impedire che altri assumesse nominalmente una occupazione onde avere il diritto di votare, *converrebbe esigere che nella data carriera si fosse perdurato un certo tempo*, esemplicausa tre anni. Mercè una condizione di tal fatta, ad ogni individuo, che esercitasse uno di questi ufficii superiori, potrebbesi accordare due o

(1) Op. cit. 171-172.

Digitized by Google

tre voti. Le professioni liberali, quando si esercitino realmente e non nominalmente, *suppongono di loro natura* un grado ancor più alto di istruzione: cosicchè quando per entrare in una carriera richiedesi un serio esame od almeno sode qualità di educazione, a tutti coloro che l'hanno abbracciata può tosto accordarsi la pluralità dei voti (1). Dalle stesse frasi, che la natura delle cose pone sotto la penna dell'autore — mezzi approssimativi — in generale — probabilmente — suppongono — risulta lo spirito generale di queste proposte. Scendendo a determinare il diritto alla pluralità dei voti, egli è costretto a categorizzare, ad astrarre dal valore individuale per riportarlo a certe condizioni, a certi fatti, ammettere in una parola le presunzioni legali, che sole possono risolvere il problema. Da queste induzioni al sistema delle categorie vi è un solo passo, non un abisso, come egli ama di credere. La pluralità adunque dei voti, sistema inetto che crea l'inconveniente per il solo piacere di combatterlo, non ha neppur esso un valore scientifico e tanto meno può essere raccomandato a due paesi come l'Inghilterra e l'Italia, che fino ad oggi sfuggirono alla pratica dolorosa del suffragio universale.

I doppi collegi e le candidature.

Molti altri procedimenti furono immaginati per stabilire una scala nel dritto elettorale e se ne possono immaginare all'infinito, quando il pubblicista invece di tener conto della realtà dei fatti e della natura dell'uomo, si figura una società a suo modo e le adatta meccanismi artificiosi, che ci rivelano forse ingegno ma non dottrina ed esperienza. Si credè, per esempio, di sopprimere i cattivi risultati delle elezioni creando dei doppi collegi. Tale vedemmo essere stato il sistema inaugurato in Francia dalla legge del giugno 1820. Il gran collegio si compone di tutti gli elettori (e questi possono essere tutti i cittadini, o certe classi stabilite dietro date presunzioni) ed è chiamato solo alla elezione di una parte dei rappresentanti, mentre il rimanente è eletto dal piccolo collegio, i cui membri si trovano così chiamati ad una doppia cooperazione. In un'altra combinazione che si distinse col nome di *candidatura*, i due collegi rimangono distinti: il più numeroso è chiamato non ad eleggere dei rappresentanti, ma a presentare un certo numero di candidati fra i quali il piccolo collegio fa la sua scelta definitiva. Così si usò nella elezione delle congregazioni centrali del Regno lombardo-veneto: e nel 1820 De Serre allora guardasigilli, poco mancò non facesse accettare, alla Camera dei Deputati di Francia un tale sistema, a cui teneva ardentemente. Secondo il suo progetto gli elettori di ogni dipartimento erano divisi in due collegi. L'uno composto dei meno tassati, nella proporzione dei quattro quinti del numero totale si suddivideva in collegi di circondario e presentava un numero

(1) Op. cit. 167-170.

Digitized by Google

di candidati doppio triplo o quadruplo di quello dei deputati da eleggersi secondo il numero dei circondarii. L'altro formato dei più tassati, in numero eguale al quinto, non prendeva parte alcuna a questa prima operazione, ma era chiamata solo ad eleggere i deputati sulla lista di presentazione. Finalmente le due combinazioni accennate si trovano fuse nel sistema della ritenzione, che consiste nel chiamare il gran collegio composto di tutti gli elettori alla nomina di una lista di candidati, e nell' affidare ad un collegio ristretto scelto fra quelli elettori medesimi la elezione difinitiva. Così i membri di questo secondo collegio prendono parte per ben due volte alla operazione elettorale, come nel doppio voto, senza poter escire dalla nota di presentazione, come nella candidatura. È il procedimento seguito per molti anni a Ginevra per l'elezione dei membri della Legislatura (1). È evidente però che in qualunque modo si accomodino le varie combinazioni, non si potrà toglier loro il vizio intimo, che le corrompe. I due collegi saranno sempre antipatici a quel giusto spirito di eguaglianza, che anima un popolo libero, e produrranno facilmente un antagonismo, che essendo già deplorevole in se, nuocerà eziandio alla buona elezione dei deputati, a cui il sistema era principalmente rivolto. Se al collegio più esteso infatti si accorda, come nella legge francese del 1820, di eleggere alcuni deputati, esso potrà con tutta giustizia rivolgersi al legislatore e domandargli la ragione del privilegio che si accorda al collegio più ristretto: con qual diritto quei cittadini, che hanno concorso ad un' altra elezione, dovranno riserbarsi la facoltà di paralizzare il suo operato? Può accadere infatti che una minoranza battuta nella elezione del gran collegio trovi il modo di sfuggire ai risultati di questa, eleggendo nel collegio ristretto deputati ostili alla maggioranza vittoriosa. L'unico diritto, che si adduce è il maggiore aggravamento d'imposizioni che quei cittadini subiscono: ma, se la ricchezza può giustamente, come si vedrà, servire di una certa misura alla capacità elettorale, non può senza che si cada in un pernicioso materialismo istituire dei gradi nei limiti stessi di quella capacità. Queste idee troveranno in seguito un più completo svolgimento, ma si può fin d'ora asserire che quella minoranza che compone il secondo collegio, se battuta, ha il modo di sfuggire alla sua disfatta, se vincitrice, esercita sulle elezioni tutte una influenza soverchia e quindi illegittima e che in ogni caso di quella minoranza non si potrà invocar la vittoria perchè la sola fortuna non costituisce la capacità elettorale e solo devesi nei congegni elettorali cercare il rimedio alla oppressione della minoranza intelligente, della minoranza delle idee, non di quella degli interessi.

(1) Cherbuliez. *Gov. Constit.* I. 154-158.

Digitized by Google

Facendo una differenza tale fra i due collegi si viene inoltre a confessare implicitamente, che riuniti in una sola costituenza essi sarebbero incapaci di una buona scelta, ed anche che confidare all'uno solo dei due l'elezione non si potrebbe, perchè l'uno è troppo ristretto e quindi prono all'egoismo ed alla corruzione, il secondo troppo esteso e perciò privo di intelligenza ed esposto agli intrighi. Ora è inconcepibile come dividendo in due un corpo malato si possano avere due membri sani. — Se invece, come nel sistema delle candidature, si scindono affatto i due collegii, si ripresenta alla mente, con poca variazione di termini, il dilemma che si usò nel parlare della elezione indiretta: o il collegio proponente è incapace di discernere quei candidati che possono convenire ai suoi interessi, ed è inutile chiamarlo ad una operazione meccanica, è miglior partito rilasciare l'operazione intiera all'arbitrio del collegio eligente — o è capace di un simile giudizio, ed in questo caso non vi è in primo luogo motivo alcuno per escluderlo da prender parte direttamente al suffragio, ed in secondo luogo lo scopo stesso dell'istituzione è falsato, dacchè sia sempre lecito al collegio stesso l'eluderla ponendo nella nota di presentazione al fianco dei candidati, che vuole eletti, i nomi di persone o indegne o notariamente incapaci, la cui scelta sia moralmente impossibile, come si è praticato in molte occasioni. Così tali istituzioni tutte e mancarono di un logico fondamento, cercando una transazione tra principii di natura affatto incompatibile, e mancarono inoltre di efficacia ammettendo in se stesse il germe della loro violazione. Il punto di vista, da cui si partono, è falso e bisogna toglierlo dal campo della scienza per non confondere un problema, che è in se semplicissimo. Non vi può essere infatti alcuna via di mezzo fra la sovranità del popolo e il governo rappresentativo, fra il voto universale ed il voto dei cittadini capaci. Se è vero che sieno inseparabili nell'uomo il diritto alle libertà sociali ed il diritto a governare, se solo titolo ad esercitare quest'ultimo è la intelligenza naturale e primitiva, il diritto di eleggere deve accordarsi ad ogni cittadino. Se invece il diritto politico è una cosa ben diversa dal diritto pubblico, se nell'interesse delle stesse libertà comuni il primo non deve essere esercitato se non da quei cittadini, che offrono garanzie di moralità e di intelligenza, il diritto di eleggere non deve accordarsi se non a coloro che sieno provati o si presumano capaci di far buone scelte. Ma ambedue le teorie, ambedue le scuole politiche hanno un comune interesse ad escludere qualunque via di mezzo, a proclamare che la sincerità del voto non si può ottenere se non con elezioni dirette. Le concessioni reciproche, che fino ad oggi si fecero dalle due scuole, sono motivate appunto dalla confusione d'idee, che spesso si riscontra nella opinione dei pubblicisti. La scienza ha il

Digitized by Google

dovere di porre bene i limiti di quelle due teorie, di determinarne bene la natura: altrimenti la pratica delle costituzioni si aggirerà sempre in quei vizii logici, in quelle mezze misure, che fanno la vita malsana dei paesi che hanno troppa dottrina e nessuna esperienza. È delle nazioni quello che degli individui: la vita non si impara sui libri. Tanto peggio poi accade, e tanto peggiori conseguenze ne derivano, quando questi libri sono malfatti, quando la dottrina, che vi si trova, è vaga, e confusa. Si disse con molto senno che non vi è cosa più pericolosa della scienza incompleta: e la sua incompletezza deriva in gran parte dai principii incerti da cui muove. Basta svolgere un volume dei più distinti scrittori, o leggere una tornata di un Parlamento che abbia discussa una legge elettorale, per rimanere meravigliati degli sforzi straordinarii che si sono fatti, dell'ingegno che da ogni parte si è sprecato per contemperare cose che non volevano stare insieme a nessun patto. I difensori più valenti del regime costituzionale si sono veduti spesso invadere i campi del diritto divino o della sovranità popolare come sotto la camera introvabile l'eloquente Royer-Collard; cosa che non ha riscontro se non nel fatto originale dei legittimisti tratti dall'occasione a sostenere le idee fondamentali di quel regime. I partigiani della sovranità popolare si son veduti con non minore inconseguenza cercare una transazione possibile colle dottrine, che erano la negazione della loro. Così ora a nome di una teoria, ora del tale o tal altro interesse speciale, come dice Guizot, si torturarono le cose sotto colore di regolarle e si formò quell'insieme artificioso di regole e di congegni a cui si dette il nome bugiardo di diritto costituzionale. Ma da questo fatto non si deve trarre, come dicevo, una conferma allo scetticismo politico di taluni scrittori. I principii sono immutabili: se la posizione anomala di certi partiti, se le conseguenze di una rivoluzione, che non fu se non una violenta interruzione al logico sviluppo del diritto, hanno oscurato la serenità della ricerca scientifica, non è meno vero che tutto ciò è destinato a sparire e a dar luogo ai veri principii. Ogni sistema di voto indiretto è nato colla confusione della scienza sull'indole delle varie specie di governo, e cadrà nell'opinione universale sol quando si sarà ritornati alle idee fondamentali semplici e primitive del diritto pubblico.

Capacità elettorale sua misura.

È dunque nelle esigenze e nello spirito del sistema rappresentativo che la elezione politica sia diretta e fatta solo da quei cittadini, che ne sieno capaci (1).

(1) Lo statuto del 4 marzo 1848 è in generale ispirato dai veri principii del sistema rappresentativo e vi si scorge l'influenza delle idee costituzionali della Monarchia di luglio. Riguardo alla elezione dei deputati vi si legge. « Articolo 39. La Camera elettiva è composta di deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge ». Art. 41 « I deputati rappresentano la nazione in generale e

Digitized by Google

Rimane quindi a risolvere il problema cardinale della rappresentanza, la misura cioè di quella capacità e il modo migliore di constatarla.

La misura della capacità di un cittadino alla elezione politica non può trarsi evidentemente se non dal valore dell'atto, a cui egli è chiamato: e questo valore alla sua volta non può determinarsi se non sullo scopo a cui la elezione stessa è diretta. Scopo della elezione si è, lo ripeto, di costituire un corpo destinato a concorrere alla formazione delle leggi ed a sindacare l' autorità incaricata della esecuzione delle leggi medesime. Queste leggi saranno tanto migliori, tanto più saggiamente concepite, tanto più maturamente discusse, quanto il corpo legislativo sarà composto di cittadini più istruiti, più abili, e meno accessibili all'inganno od alla corruzione, quel sindacato sarà tanto più efficace quanto più onesti, quanto più penetrati della loro responsabilità, informati dei bisogni e dei desiderii del paese saranno i rappresentanti. L'atto dunque dell' elezione è una garanzia del buon andamento degli affari nazionali, e si risolve in tanti atti individuali quanti sono i costituenti. Quest' atto si considera in generale come una cosa non troppo difficile; quasichè la preminenza di un candidato sull'altro salti subito agli occhi del meno veggenti e si comprenda alla prima, intuitivamente. Anche grandi pubblicisti, come Macchiavelli e Montesquieu, per esempio, mentre convengono dei pregiudizii e della ignoranza di certe classi del popolo, vedono però in esse un ammirabile buon senso nel riconoscere quei cittadini che meglio sapranno amministrare gli affari comuni. Questo modo di considerare la elezione mi sembra molto leggiero: forse quell'atto avrà molto minore importanza in quelle democrazie, di cui parlavano gli autori suddetti e dove tutta la vita politica si svolge in un territorio ristretto, spesso in una sola città. In questo caso l'eletto agisce sotto gli occhi dei suoi costituenti, è più il loro mandatario che il loro rappresentante, e le garanzie anteriori si possono ritenere come molto meno importanti. Ma in uno dei nostri stati costituzionali moderni, in cui il deputato può dirsi veramente il rappresentante della nazione e non più del suo campanile, in cui la conoscenza degli uomini degni di sedere in parlamento richiede un maggiore sviluppo di rapporti materiali e morali, mi pare che la elezione si riduca uno degli atti più difficili della vita civile. La sua difficoltà infatti si può considerare sotto due aspetti diversi, obiettivamente cioè e subiettivamente, e sotto ambedue gli aspetti

non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori ». Art. 42. « I deputati sono eletti per 5 anni: il loro mandato cessa di pieno diritto alla spirazione di questo termine ».

Digitized by Google

è gravissima. È ben raro il caso che un solo candidato si presenti ad un collegio elettorale, o che fra più candidati uno solo la vinca talmente sugli altri da allontanare qualunque confronto. Generalmente ogni partito contrappone al candidato dell'altro un uomo in pari condizioni, che abbia cioè egual titolo alla stima degli elettori, tentando nello stesso tempo trascinare a se i voti dei partigiani dell'altro candidato e degli spiriti ondeggianti, che spesso determinano una elezione. Un'altra cosa anche più rara si è che il candidato si mostri davanti al collegio in tutta la sua nudità morale, dica al pubblico così i suoi difetti come i suoi meriti. Se ordinariamente il candidato non ha questa profonda sincerità, tanto meno l'ha il partito che lo mette avanti. È quindi mestieri non solo conoscere i precedenti dei diversi candidati, ma distinguere il falso merito dal vero; distinzione difficilissima a farsi, dacchè il vero merito preferisce nascondersi, ed essere ricercato. Il cozzo dei varii partiti, le adunanze elettorali preparatorie, le discussioni della stampa tendono senza dubbio a far la luce sopra il valore dei candidati: ma spesso sarebbe vano cercare la verità o negli encomii di un partito o nell' accusa dei partiti avversarii. È necessario il più delle volte che l'elettore si formi un proprio criterio sulla verità obiettiva che si deve raggiungere onde avere una buona ed utile elezione.

La difficoltà subiettiva non è meno evidente. Quando l'elettore è giunto a formarsi un esatto criterio del valore dei diversi candidati, che si presentano alla sua scelta, dopo quest'atto per dir così negativo della sua intelligenza, egli è tenuto a fare un atto positivo, a discernere cioè con un preciso confronto quale delle qualità, che predominano in questo o in quel candidato, possa riescire utile al paese nelle circostanze speciali in cui si trova, giacchè la politica non è scienza che si appaghi di idee generali e spesso una capacità speciale gioverà più in parlamento di tutti i più abili generalizzatori, dei più profondi filosofi. E meno male se in questo atto positivo della intelligenza consistesse tutto il problema della rappresentanza. Il fatto è che non basta intendere quale sia il candidato da preferirsi, bisogna anche volerlo. Non basta fare un sillogismo esatto, dedurre a filo di logica una conseguenza da un principio. La stessa parola lo dice: una elezione, una scelta non può essere un atto semplice della intelligenza, ma un atto complesso, per cui si abbia la ferma volontà di applicare la conseguenza già dedotta dal fatto confronto. È la cosa che si riproduce in ogni determinazione dello spirito umano, in ogni più piccolo atto della vita. Questo nesso incontrastabile e strettissimo fra la intelligenza e la volontà tanto meno si potrebbe disconvenire in un atto politico, nel quale molte passioni, molti affetti, molti interessi insomma morali e materiali sono in giuoco e tendono natural-

Digitized by Google

mente ad oscurare, a neutralizzare l'intelletto e la libertà del volere. Sarebbe un incorrere nel grave vizio, che accennai altrove, di astrarre dalle condizioni reali della società il non tener conto alcuno delle complicate circostanze che presenta una elezione politica, del maggiore sviluppo delle umane passioni nell'attrito delle opinioni diverse, dei diversi interessi, dei diversi affetti. Che cosa sono infatti quei legami di partiti o di aderenze, che sempre si rimproverano agli elettori e sempre si ripeteranno in ogni elezione, se non ostacoli sempre più forti alla libera determinazione della loro volontà? Prendendo l'uomo com'è, non come una cifra, nè come un dente di una ruota politica, bisogna confessare che complicatissima, difficilissima è la elezione di un rappresentante, che non è affare di mente soltanto ma di cuore e di coscienza. Finchè dunque non si potranno ottenere pure da ogni elemento estraneo la intelligenza e la volontà dell'elettore, non si avrà una elezione sincera: e siccome il suffragio non è già, come dissi, un diritto naturale, ma una funzione politica che tende a chiamare al governo la miglior parte della nazione, così la capacità dell'elettore dovrà dipendere dalla presenza di quei due elementi, senza dei quali lo scopo voluto non si aggiunge. L'incertezza dei principii e la imperfezione di molte leggi elettorali ebbero appunto la loro origine non tanto nella preferenza che si dette agl'interessi materiali sugl'interessi spirituali, quanto nell'avere sceverato, determinando le condizioni della capacità, l'elemento intellettuale dall'elemento morale, nell'aver considerato principalmente il primo a scapito del secondo. Bisogna invece considerarli separatamente l'uno dall'altro, ma unicamente per fissar bene i loro rapporti e trovar poi nella loro sintesi la soluzione del problema.

Elemento intellettuale ed elemento morale della elezione.

L'elemento intellettuale si riferisce al giudizio che deve portare l'elettore in primo luogo sulle doti intellettuali e morali dei candidati, in secondo luogo sulla maggiore o minore utilità di esse e sulla loro applicazione alle condizioni presenti del paese. Questo giudizio suppone quindi una certa istruzione, di cui bisogna trovar la misura. L'elemento morale si riferisce ad uno stato dell'animo, in cui l'uomo abbia la forza di posporre al suo retto giudizio ogni riguardo personale, i suoi proprii interessi agl'interessi generali, e di respingere qualunque sinistra influenza. Ora queste condizioni indispensabili all'esistenza dei due elementi si troveranno in ogni e singolo cittadino? e in caso negativo in qual modo si potrà constatarne l'indole e la misura? Le condizioni, che si richieggono per la veracità della elezione politica, hanno grandissima analogia con quelle che le leggi civili esigono per la validità degli atti giuridici. Anche in esse l'elemento intellettuale si distingue dall'elemento morale e qualunque attentato ad uno di essi vizia l'atto, e ne cagiona la rescindibilità. Gli ostacoli, che si oppongono al primo

Digitized by Google

tanto negli atti giuridici quanto nella elezione politica, sono la ignoranza, l'errore, il dolo. È impossibile infatti che istituisca un retto giudizio chi non conosce affatto le istituzioni politiche della propria nazione, il loro movimento, le condizioni necessarie per la efficacia della rappresentanza: chi non ha bastante apertura di mente o sufficiente istruzione per non ingannarsi in questo giudizio: chi finalmente per la sua insufficienza è solito a pensare colla mente di un altro ed è quindi esposto continuamente al pericolo di essere circonvenuto e persuaso dagl' intriganti, che sempre sorgeranno dove esiste la incapacità. All' elemento morale poi si oppongono la coazione morale, la « vis ac metus » dei Romani. È inutile il dimostrare come un voto dato sotto l'impressione di un male minacciato, o per la paura di offendere alcuno che abbia in mano l'avvenire dell' elettore, quello della famiglia o di persone a lui care, debba nuocere alla bontà ed alla verità della rappresentanza. La legge civile oltre al dichiarare rescindibile gli atti in cui sia intervenuto errore od inganno, ritiene nulli *ipso jure* i contratti posti in essere, per esempio, fra il pupillo ed il tutore, appunto perchè ne è esclusa la libertà, perchè vi è violato l'elemento morale. Del pari ogni voto dato da un elettore, in cui non concorrano in tutta la loro pienezza i due elementi accennati, non ha più alcun valore giuridico, vizia l'intiero atto, annulla l' efficacia e falsa lo scopo della elezione. Molti mezzi furono proposti e messi in opera per paralizzare l'effetto dell'ignoranza, del dolo, del timore, della dipendenza: tutti però ebbero il grandissimo torto di considerare separatamente la intelligenza e la moralità degli elettori. I modi tutti, per esempio, coi quali si tentò mitigare le conseguenze del suffragio universale, hanno questo carattere. La condizione di saper leggere e scrivere imposta all' elettore, quand' anche fosse un certo segno della sua istruzione, il che non credo, non tiene conto alcuno dell' elemento morale. Lo scrutinio segreto, raccomandato da alcuni, come il solo rimedio della corruzione che sorge dal suffragio universale, non rimedia in alcun modo alla mancanza dell' elemento intellettuale. Il doppio grado, il doppio collegio separano anche più i due elementi, giacchè si basano, come dissi, sul concetto che un corpo moralmente incapace ed un altro intellettualmente incapace possano comporre una buona costituenza. Questi rimedi parziali ed altri, che ancora potrei citare, non bastano a creare la capacità elettorale. Essa richiede la esistenza simultanea dei due elementi, l'uno dei quali non può supplire all' altro: essa, per togliere ancora un'espressione dal diritto privato, non è alternativa, ma indivisibile. Chi non intende rettamente, non può rettamente volere: e chi non vuole rettamente, è inutile che abbia rettamente inteso. I rimedii adunque alla incapacità elettorale non si possono trovare che nel restringere il

Digitized by Google

diritto del voto a quei cittadini, in cui ambedue gli elementi si trovino contemperati ed uniti.

Rimane a determinare il criterio col quale questa misura della capacità si deve applicare alla società nostra. Nè scrissi a caso « alla società nostra » giacchè il criterio della capacità cambiò ed è per cambiare insieme colla mutazione dei fatti da cui si trae il criterio medesimo. È evidente come, per esempio, la capacità elettorale si sia estesa straordinariamente dai primi tempi del governo rappresentativo: ed i vizi del sistema inglese, che dettero origine alla riforma del 1832, non erano derivati appunto se non dall'avere immobilizzata la capacità elettorale, dal non aver tenuto dietro al progresso successivo delle classi e degl'interessi. Nel determinare oggi le basi di una legge delle elezioni sarà necessario tener conto esatto delle condizioni intellettuali e morali; ritenendo però che i due elementi non sempre si elevano nella società colla medesima proporzione. È questa una cosa importantissima che non bisogna perder di vista. Spesso le accidentalità del progresso fanno sì che collo svilupparsi dell'intelligenza non si sviluppi egualmente la moralità di un popolo. Senza dubbio tutte le umane facoltà finiscono col conciliarsi e col livellarsi nel campo della libertà spirituale come tutti gli interessi si equilibrano nel campo della libertà economica. Ma, come i dissesti economici, si verificano pure i disequilibri morali, che sono momentanei nell'opera della civiltà, ma possono abbracciare il periodo di qualche generazione. Anche queste circostanze devono entrare nel calcolo di una buona legge elettorale. Questa necessaria mutabilità nulla toglie alla saldezza della teoria, alla immutabilità dei principii, giacchè l'opera della civiltà non consiste in altro che nell'applicazione successiva dell'assoluto al relativo, e il diritto si riduce ad una successiva determinazione di principii giuridici supremi, incontrastabili, evidenti a priori nello svolgimento della vita reale del mondo. È questo il solo concetto, dove possa trovarsi la soluzione del problema elettorale egualmente lontano da un vano radicalismo e da un meschino empirismo.

Criterio della capacità — Prove e presunzioni.

Quando dunque si avverino in un cittadino le due condizioni di una intelligenza adattata all'operazione elettorale e di una volontà libera nella sua azione, sorge tosto in lui il diritto di essere ammesso alla rappresentanza. Quando si sarà veduto il modo di constatare questo diritto ed in quali persone specialmente si trovi, il problema sarà già risoluto. La ricerca della capacità elettorale non può farsi se non con quei mezzi, che la scienza del giure indica per la verificazione di ogni sorta di diritti. Essendo i diritti di un uomo di natura molto diversa fra loro, è da farsi una distinzione importante. Vi sono alcuni diritti incontrastabili condizionati, per esempio, all'esistenza dell'uomo stesso che li possiede o all'e-

Digitized by Google

sistenza di un titolo che emani dalla sua volontà. L'infante, che è nato vitale e vive anche per pochi momenti, acquista e trasmette i diritti ereditarii: per costatare questo diritto basterà provare la esistenza di quell'individuo umano per quel breve spazio di tempo. Tizio tiene come suo un fondo in forza di un contratto di compra e vendita: per costatare il suo diritto basterà che esibisca il suo titolo e ne provi la piena legalità. Vi sono insomma dei diritti per la cui esistenza è sufficiente una prova: mentre ve ne sono altri in cui la prova è insufficiente od impossibile. Questo fatto può verificarsi in vari casi, quando non si possono procurare i titoli di prova, quando un luogo lasso di tempo sia scorso dal giorno, in cui il diritto ebbe origine: quando finalmente il diritto dipenda da circostanze così variabili da sfuggire al criterio del giudice, e sia di una applicazione così universale da rendere quasi impossibile la prova ripetuta sopra ciascuno individuo. In questi casi, e specialmente nell'ultimo, i giureconsulti hanno giustamente osservato, che l'autorizzare le ricerche del giudice in ogni specie sarebbe stato aprir l'adito a frequenti ingiustizie. Vollero quindi che alla incapacità del giudice dovesse supplire il legislatore, fissando delle norme generali, per cui date in un individuo certe condizioni, da queste si dovesse dedurre il suo diritto. Fu un sistema di generalizzazione sostituito al sistema analitico ed ispirato dal concetto che col pretendere sempre la giustizia assoluta in ogni singolo caso si viene ad uccidere l'equità, a dare al giudice un arbitrio troppo esteso, che per la natura così sottile e vaga dei casi diversi riescirebbe a flagranti ingiustizie. Questo modo di costatare un diritto non più dalla sua intima essenza, ma dalle condizioni esteriori, che ordinariamente l'accompagnano, dai fenomeni che nella maggior parte dei casi lo caratterizzano, dicesi *presunzione*. È un metodo che ha una grandissima importanza ed una frequente applicazione nel diritto privato, e che è sempre adoprato nelle leggi civili per determinare la capacità delle persone a dati atti. Come infatti si stabilisce la capacità dell'uomo al matrimonio, all'amministrazione dei propri beni, alla testamentifazione e ad altri atti della vita civile? Per ognuno di questi atti e per ogni individuo che volesse compirlo, sarebbe indispensabile ripetere un esperimento esatto, quando non si volesse accogliere il sistema delle presunzioni. Bisognerebbe ricorrere per il primo caso all'antico sistema romano della ispezione corporale, disonesto e soprattutto inesatto ed incerto; per il secondo ad un esame accurato dell'abilità, dell'avvedutezza, della pratica, dell'intelligenza del giovane; per il terzo alla verificazione del senno, della previdenza di chi volesse testare, esame e verificazione che dipendendo da infinite circostanze e da varietà per così dire imponderabili mancherebbero della voluta giustizia. I legislatori credettero quindi,

Digitized by Google

cominciando dai più antichi, più conforme ai principii giuridici fissare una condizione di età, dietro la presunzione che con essa dovesse acquistarsi dall'uomo la capacità necessaria a compire con sicurezza quegli atti determinati. Quando è impossibile avere una assoluta certezza, il giureconsulto deve contentarsi di una certezza relativa e adottare quel sistema che offra minor campo agli inconvenienti inseparabili da ricerche, che per la loro natura morale non possono esser supplite da una inquisizione giudiziaria.

I diritti privati adunque o si provano o si presumono. Il diritto elettorale non ha una indole diversa, perchè se per il suo obietto è un diritto eminentemente pubblico, ha subiettivamente parlando un carattere individuale e dipende non già dalla semplice esistenza della persona, ma da certe condizioni che in essa si devono verificare. Essa per la nostra teoria è non un diritto pubblico nel vero senso della parola, ma un diritto politico fondato sulla capacità: capacità che ha bisogno di esser costatata onde la teoria possa tradursi in legge, e che quindi non può costatarsi, se non coi mezzi che offre il diritto privato, la prova cioè o la presunzione. La prova della capacità elettorale fu da quasi tutti gli scrittori scartata come impossibile e fallaca. Essa infatti non potrebbe consistere in altro che in un esame dato a ciascun cittadino che pretendesse conseguire il suffragio, e basta solamente accennare questo concetto, perchè ne salti subito agli occhi la vanità e la sconvenienza. Vi è però un autore, che dovetti combattere più volte nel corso di questo capitolo, il quale si fa propugnatore di questo sistema di esami: Stuart-Mill dopo avere respinta l'idea che una persona partecipi al suffragio senza saper leggere e scrivere, e senza conoscere le regole d'aritmetica, dice che sarebbe desiderabile la prova di un maggior corredo di cognizioni come p. e. una certa conoscenza della geografia e della storia, ma che per la difficoltà di affidare questo esperimento ad un magistrato imparziale bisognerebbe limitarsi ad esigere da chiunque si presentasse alla iscrizione elettorale che in presenza di colui, che tiene i registri, copiasse una frase da un libro e procedesse alla regola del tre (1). Tralascio di parlare della difficoltà materiale, del tempo infinito che porterebbe via un simile esperimento: ma non posso passar sotto silenzio la nota fallacia degli esami e la sconvenienza che un sistema di libertà debba imporre una simile prova ad un cittadino. Se infatti essa non venisse imposta dalla legge, pochi sarebbero quegli che volessero esporsi ad un esperimento, che può anche segnare sulla fronte il marchio della incapacità politica, specialmente nel nostro paese, dove l'indifferenza non ha bisogno

L'esame come prova della capacità.

(1) *Del gov. rap.* 162, 163.

Digitized by Google

di esser promossa. E a chi dicesse che questo timore e la naturale timidezza di molti si possono evitare col proibire la pubblicità degli esami, si risponde che sparisce allora la più forte garanzia, la sola forse della imparzialità della commissione esaminatrice. Ma a chi si affiderebbe poi questo ufficio importante? Il magistrato, il giurì, che vi fossero chiamati, dovrebbero giudicare senza appello, dovrebbero di più essere indipendenti dalle influenze governative e da quelle della moltitudine: imparzialità quasi impossibile a trovarsi in un uomo, o in un collegio che giudichi senza appello. Stuart-Mill consigliò per togliere di mezzo la maggior parte delle difficoltà scartare le materie le più difficili e restringere l'esame alla lettura ed al calcolo. Ma a che si riduce allora la prova di questo grado infimo di cultura? La intelligenza, che dissi esser il primo elemento della capacità elettorale si riferisce a quello stato della mente, per cui il cittadino sia capace di comprendere e gli interessi molteplici di un paese ed i meriti comparativi di più candidati: e quindi molto più elevato di quella istruzione che possa acquistarsi nella scuola elementare. Ma questo grado di istruzione, può dirsi, è l'istrumento con cui il cittadino può essersi acquistate le più estese cognizioni possibili. Senza dubbio, chi sa leggere, è un Vico in potenza e, in chi sa fare una regola del tre, vi può essere nascosto un Galileo: ma non basta quel segno per stabilire una simile presunzione, giacchè sono moltissimi quegli che rimangono a quel grado d'istruzione utile per le prime necessità della vita, pochi quelli che se ne fanno sgabello a salire più in alto. Anche l'elemento intellettuale è da cercarsi dunque in altre condizioni più elevate e facilmente s'intende, come sempre più impossibile ed ingannevole diverrebbe la prova degli esami. Quello poi di cui questo sistema non tiene alcun conto, è l'elemento morale, che per la sua natura anche più intima dell'altro si ricusa a qualunque materiale esperimento. Come provare infatti che la volontà dell'elettore si è determinata in tutta la pienezza della sua libertà? Come distinguere la giusta e sana influenza esercitata sopra di lui da persone estranee, e la influenza sinistra e corruttrice? Come giudicare il movente del suffragio, la indipendenza del carattere, la purezza della coscienza? Per la indivisibilità della capacità elettorale il sistema degli esami riuscirebbe quindi imperfetto e falsissimo. È strano veder difendere questo sistema da ardenti partigiani di democrazia, che affettano di considerare il diritto del voto come una delle doti più preziose del cittadino. Si tratta, è verissimo, di uno dei più importanti diritti che la società possa affidare ad un uomo: si tratta di porsi come giudice di interessi morali, educativi, commercieli, industriali, politici, interni ed esterni, pubblici e privati di un paese: si tratta di applicarsi ad una delle operazioni più difficili della chimica sociale.

Digitized by Google

ma appunto per questo non può ridursi una così grande questione a mezzi così meschini e dirò quasi ridicoli, a farla dipendere da una regola del tre e dalla spiegazione di una frase.

Presunzioni — Condizione economica delle società moderne.

Bisogna dunque risolversi, come a male minore, a sciogliere il problema elettorale per approssimazione, a ricorrere alle presunzioni *juris et de jure*, che in luogo delle prove servono a costatare il diritto. Queste presunzioni però non potrebbero esser poste sopra solidi fondamenti, quando non si conoscesse precisamente lo stato presente intellettuale, morale, economico, l'organismo intiero delle nostre società. Uno dei più grandi errori politici è quello di voler trarre argomento ed esempi per le nostre istituzioni dal mondo antico, quasi che lo stato sociale di esso non differisca profondamente da quello del mondo moderno. Il popolo, per esempio, delle antiche democrazie, che destava l'ammirazione di Montesqieu per le sue buone scelte, era la massa dei cittadini che avevano tutto l'agio di occuparsi dei pubblici affari, perchè un altro popolo anche più numeroso di schiavi attendeva ai lavori giornalieri: è naturale quindi che fosse assai più illuminato del popolo della società nostra, sotto la qual parola si comprendono per noi quegli individui, che un lavoro continuo impedisce dal consacrarsi alla vita politica. L'abolizione della schiavitù, l'eguaglianza degli uomini davanti alla legge divina ed umana, hanno creata dunque in tutte le nazioni moderne, che abbraccia la civiltà cristiana, una condizione identica sociale, una grandissima somiglianza di istituti, da cui non si può estrarre nel problema della rappresentanza. La varietà dei servigi e delle occupazioni, che si riscontrano dappertutto è conseguenza della grande rivoluzione economica, che chiamò al lavoro gli uomini liberi, e le continue trasformazioni e passaggi della ricchezza, che rendono così mobili le nostre condizioni sociali, hanno origine da un'altra rivoluzione non meno grande, ma più recente, che rese accessibile ad ogni uomo la proprietà delle terre già infeudate a pochi proprietarii ed a poche famiglie. Il primo fatto creò due grandi classi nella società, il secondo pose il movimento in queste due classi ed impedì che esse diventassero due caste immobilizzate. La prima classe delle società moderne si compone di tutti i cittadini che lavorano, la seconda di tutti gli utenti del lavoro. I primi sono quelli, che non possedendo una provvisione preventiva, un capitale, hanno bisogno sempre di un fondo a cui applicare il proprio lavoro, vivono insomma sopra una mercede, sopra un salario. I secondi sono quelli che dispongono di un fondo e ne traggono una rendita, i proprietarii fondiarii cioè ed i capitalisti. Queste due categorie però non sono, come dissi, divise da un muro inseparabile come due caste; quindi è che vediamo ogni giorno una catena continua di salariati, che a forza di lavoro, di

Digitized by Google

previdenza e di abilità giungono ad entrare a far parte della seconda classe, e di capitalisti o proprietarii che o la imprevidenza o la sventura, o l'audacia delle speculazioni riducono alla condizione della prima. La mancanza inoltre di una separazione assoluta fa sì che sui loro confini si scorgano certe condizioni sociali intermedie, che solo per approssimazione si possono ridurre all'una od all'altra. Possono essere, per esempio, compresi nella sezione dei lavoranti quei piccoli utenti del lavoro, che per i loro interessi e per la loro educazione hanno gli stessi scopi delle classi operaie, quei piccoli capitalisti che fan valere da se stessi i loro fondi come i mercanti al minuto: mentre possono aggiudicarsi alla classe degli utenti del lavoro quelli che vivono di un lavoro elevato e che hanno puro un salario elevato, come sarebbero gli esercenti una professione liberale. In generale la educazione loro gli avvicina alle classi ricche e il loro scopo è quello di elevarsi fino ad essi (1). Esce, come dissi, dal mio còmpito il far la critica di questo organamento sociale delle nazioni moderne. Esso avrà gravi difetti senza dubbio, perchè non si passa dall'assolutismo e dal privilegio che regnò fino ad ieri anche nelle condizioni economiche, alla libertà, che oggi prevale senza grandi scosse e dolorose vestigia: il progredire della civiltà cristiana modificherà, ne son certo, sempre in meglio le condizioni di quell'organamento: ma tutto ciò è còmpito dei sapienti e dei legislatori, e siccome buone leggi su questo rapporto non si potranno avere che da buoni parlamenti, e la bontà di essi dipende dalla saggia distribuzione della rappresentanza, il politico deve accettare senza discutere le condizioni attuali della società e adottare quel sistema che da esse faccia venire al governo i migliori cittadini, i cittadini capaci.

Valore della distinzione delle classi nella questione della rappresentanza.

Molti politici però, accettando come base di una legge elettorale la classificazione accennata, non caddero per questo in errori meno fatali. Il principale fra essi, quello che falsò la maggior parte delle leggi elettorali e che anche oggi non è bandito dalla scienza e dalla pratica, è il grave errore di considerare come distinte quelle due classi, di accordare la prevalenza ad una di esse nella rappresentanza. Si può affermare a priori che questo sistema parte da un punto di vista falsissimo, perchè crea un antagonismo fra le diverse classi della società interessata invece ad una perfetta concordia. Oggi che la economia politica ha provato la solidarietà che passa fra le diverse membra del corpo sociale e si sforza di persuadere ai proprietarii come ai salariati che gli uni hanno bisogno degli altri, che le loro discordie non fanno altro che nuocere ai comuni interessi, è impossibile che si introducano nuovi cause di tale dissensione nell'organismo politico. È ben diverso il

(1) Cherbuliez. *Gar. Const.* 70 e segg. — Stuart-Mill — *Gov. Rapp.* 124-125.

Digitized by Google

concetto che io posi a base della rappresentanza. Perchè la elezione sia una verità, io dissi, e produca i buoni frutti che se ne vogliono ritrarre, ha da essere confidata a quei cittadini, in cui concorrono i due elementi intellettuale e morale che costituiscono la capacità. Ma il principio della capacità è affatto indipendente dalla divisione delle classi, da cui partono alcuni pubblicisti. È da ricercarsi dove quelli elementi si trovano e come vi influiscono le condizioni sociali presenti: ma i pretesi interessi diversi delle classi non lo determinano, giacchè la scienza economica e la politica non conoscono che un solo interesse, la prosperità e il buon governo di tutti i cittadini. La capacità è un segno che bisogna fondare su presunzioni attinte a dati materiali, ma è di molto superiore ai materiali interessi. A che cosa infatti gioverebbe il calcolo di questi interessi e l'appartenere ad una classe della società piuttosto che ad un'altra quando potesse farsi la prova della capacità elettorale per mezzo di esami? A nulla affatto: sarebbe il valore individuale dell'elettore che si ricercherebbe e non già la sua posizione sociale. Un concetto diverso sarebbe contrario al principio del potere proporzionato al merito che informa ogni libero governo. È appunto, perchè quella prova è impossibile, che si ricorre al sistema delle presunzioni: sistema, che è ben lontano dall'essere esatto, ma che si fonda sopra dati materiali unicamente per rintracciarvi il segno del diritto, non per annettervi il diritto medesimo. A mio parere errano dunque quei pubblicisti che tentano dedurre il diritto elettorale dalla proprietà, sia essa immobile soltanto o immobile e mobile insieme: come pure quelli che per reazione lo ripongono nel lavoro, o che in generale partono da una distinzione di classi e di interessi. Sarà d'uopo fermarsi separatamente sopra ciascun sistema.

La proprietà come base esclusiva del diritto elettorale.

Il sistema di coloro che non vedono se non nei proprietarii il diritto di essere rappresentati, ha la sua lontana origine nella condizione sociale di quei tempi, in cui ebbe principio il governo rappresentativo. L'organamento del feudalismo era tale che il potere politico era più che all'uomo annesso alla terra: cosicchè gl'interessi prevalenti erano quelli della proprietà fondiaria. Il commercio, l'industria, la ricchezza mobile in una parola non avevano preso ancora alcuno sviluppo nel primitivo stabilirsi del feudalismo. Il proprietario fondiario, il signore era tutto; quindi il diritto, come si vide, di assistere ai parlamenti del principe era nelle assemblee germaniche un diritto personale dipendente dal tenimento di un fondo. Ma si vide ancora come il principio della rappresentanza fosse di una natura opposta a tutto ciò e sorgesse di preferenza in quei comuni, dove la ricchezza mobile si era sviluppata per le industrie, ed i commerci, dove il diritto personale feudale non aveva più ragione alcuna di esistere. Male quindi

Digitized by Google

si invocherebbe dai partigiani esclusivi degli interessi fondiarii l'esempio dell'Inghilterra. Accanto ai *freeholders* a 40 sh. di rendita sorsero, non appena le città ed i borghi acquistarono una importanza economica ed ottennero le carte di franchigia, i *freemen* ed i *burgesses*. Le due classi rimasero separate e formarono distinti collegii, perchè la condizione sociale del tempo portava la loro quasi assoluta separazione, ma non si ebbe un momento l'idea di far prevalere gli interessi delle contee. Il sistema elettorale inglese sorto spontaneamente dalle necessità attuali, dallo svolgersi delle istituzioni sociali riposò invece fin dal principio sul concetto della capacità. Nello stabilire le condizioni materiali e morali del diritto di elettorato si distinsero senza dubbio i borghi dalle contee, perchè passava fra loro una differenza sostanziale e fino i deputati sedevano separati nella camera dei Comuni: ma in ciascun cerchio di interessi si ebbe riguardo alle condizioni della capacità. È naturale la ragione per cui nel secolo XIV le classi inferiori non concorrevano al voto. All'infuori dei liberi possidenti, degli ecclesiastici e dei borghesi delle città importanti non si trovava che dipendenza quasi servile e crassa ignoranza (1). Ma le condizioni dell'Inghilterra non rimasero le stesse, e cambiarono profondamente, come quelle degli altri paesi d'Europa nel secolo passato e nell'attuale collo sviluppo grandissimo del commercio, dell'industria, della ricchezza mobile. Il sistema elettorale allora, che riposava sulla rappresentanza della proprietà fondiaria, mancò di base e di verità. L'aver persistito anche dopo la riforma del 1832 nella qualificazione esclusivamente inerente alla proprietà immobiliare ha tratto ad escludere dal voto una grande massa di elettori capaci, di persone rispettabili, di industriali, d'artisti, di uomini di lettere, di uomini di mare: tantochè Brougham ebbe a dire: « La legge fu ideata collo scopo evidente di tirare una linea fra l'ignoranza e l'intelligenza. Senza dubbio essa tira una linea, ma lascia l'istruzione nella parte esclusa ». È vero che nelle leggi elettorali moderne e nelle teorie dei pubblicisti l'idea che la sola ricchezza immobiliare dia il diritto del voto è abbandonata e vive solo nel cervello di qualche vecchio feudale, ma non si creda inutile l'averla accennata, perchè, sebbene, riconosciuta falsa, ha avuto pure una grande influenza indiretta. Quando oggi si dice che la proprietà sola ha diritto di essere rappresentata, s'intende dunque parlare di ogni specie di proprietà. Ma, se anche le altre sorgenti di ricchezza nazionale furono ammesse dai moderni a base di quel diritto, non si abbandonò però affatto la vecchia idea e gli interessi del commercio e dell'industria furono quasi in tutte le leggi elettorali moderne sacrificate agli

(1) Guizot. *Origines* II. 171-172.

Digitized by Google

interessi delle proprietà fondiaria. Meritano una speciale menzione le strane ragioni, con le quali si cercò di giustificare una tal prevalenza. I possessori di immobili, si disse, son quelli che maggiormente contribuiscono ai pubblici aggravi, per la natura delle loro proprietà esposte alle devastazioni e al saccheggio sono più d'ogni altro interessati alla confermazione delle istituzioni politiche, al mantenimento dell'ordine, e finalmente per la loro lontananza dai grandi centri non risentono gli errori e le passioni, che dominano sempre nelle numerose agglomerazioni di uomini. Si vedrà fra breve quanta importanza abbia la prima ragione basata sul maggior pagamento dell'imposta. Alla seconda si risponde, che non solo i possessori di beni immobili hanno interesse che l'ordine non venga turbato. Nessuno può mai guadagnare nelle rivoluzioni o nelle guerre intestine, ed anzi la ricchezza mobile è maggiormente esposta alle rapine ed alle perdite, potendosi facilmente trasportare, distruggere o corrompere, mentre un fondo può essere devastato, ed invaso, ma quando la rivoluzione è tornata nel suo alveo, il suolo cui è inerente la proprietà, non perisce e può essere ricuperato colla più grande facilità. Più d'ogni altro i capitalisti ed i commercianti hanno dunque interesse all'osservanza delle leggi destinate a proteggere le comuni libertà, ed allo sviluppo tranquillo delle istituzioni politiche. Se per l'ordine legale però si intendesse da qualche pubblicista l'immobilità delle istituzioni esistenti in una nazione e il monopolio assicurato a certe classi di proprietari, il sistema sarebbe logico, ma sarebbe contrario ad ogni principio di giustizia politica e di governo rappresentativo. È allora che si crea quel fatale antagonismo di classi e di interessi, che impedisce le rivoluzioni pacifiche e prepara le violente. Ed è forse in questo senso che si porta avanti la terza ragione, essere cioè i possessori d'immobili una classe lontana dagli errori e dalle passioni delle grandi città. È un fenomeno della nostra civiltà l'aumento progressivo della importanza del lavoro umano è di ciò che ne è il resultato, e il corrispondente decremento della proprietà fondiaria specialmente in quei paesi, come gli Stati-Uniti e i paesi d'Europa retti dal Codice Francese, dove le leggi di successione favoriscono lo sminuzzamento indefinito dei patrimoni. Insieme con quell'aumento la capacità individuale si eleva, una istruzione ed una educazione più raffinata si concentrano nei luoghi dove il commercio e l'industria si avolgono più largamente, mentre le condizioni intellettuali degli agricoltori, dei signori di campagna, dei fittaiuoli non seguono la stessa via ascendente. È quindi più facile trovare in questi ultimi gli errori e le passioni che si rimproverano ai grandi centri. Un buon sistema di rappresentanza non può che seguire lo sviluppo della capacità nei suoi due elementi, senza pretendere di attraversare il natu-

Digitized by Google

rale andamento della società. Quando si voglia dare prevalenza al suffragio dei proprietarii per uno scopo estraneo alla politica, vale a dire per opporre una resistenza a quel movimento, si prepareranno gravi perturbazioni, e si otterranno elezioni conformi al desiderio di una sola classe, ed inferiori al generale livello della capacità politica (1).

Vizi di un censo uniforme.

Fu detto che le leggi elettorali francesi del 1817 e del 1830 peccavano per avere affidato le sorti della nazione ad una minoranza, alla classe borghese inetta al governo, per non avere estesa l'eguaglianza, già riconosciuta nelle materie civili, alle materie politiche. Il vero vizio di quelle leggi si trova invece nel concetto accennato della preponderanza dei proprietari fondiari. Siccome la ricchezza sì immobile che mobile si misura dalla rendita e questa dalle imposte, e siccome le sole imposte dirette son quelle che si prestano ad una valutazione e ad un calcolo approssimativamente esatto, parve ai legislatori francesi natural cosa l'istituire un censo uniforme di 300 e poi di 200 franchi. Anche in queste leggi i francesi erano attratti dal desiderio della uniformità, da quel colore di eguaglianza, sotto cui ordinariamente si nasconde la violazione della libertà. Il sistema della Restaurazione infatti, vantato come razionale e molto più perfetto del sistema inglese, fece una prova molto peggiore di quest'ultimo ed ebbe il torto principale di escludere dalla rappresentanza la parte più intelligente della nazione. L'abbassamento del censo fatto dopo la rivoluzione del 1830 cresceva anche di più la importanza degli abitanti delle campagne. Il censo uniforme si componeva infatti di tre specie di contribuzioni fondate sopra basi differentissime, dell'imposta fondiaria proporzionale al prodotto lordo degli immobili, delle imposte dirette di consumo proporzionale a certe spese, e del diritto di iscrizione o di patente proporzionale, sebbene imperfettamente, ai capitali impiegati in una industria. È evidente come in questo censo gli interessi fondiari venissero a pesare più d'ogni altro sulle elezioni. In primo luogo i proprietari fondiari oltre la tassa fondiaria sono nella maggior parte colpiti dalle tasse dirette di consumo nella medesima proporzione di coloro che non pagano la imposta fondiaria, e quindi sono ammessi in molto maggior numero all'urna. In secondo luogo avendo quella imposta una base molto più comoda e potendo percepirsi con maggior sicurezza è naturale che sia portata al punto più elevato possibile e costituisca una quota molto più forte della rendita di ogni contribuente. Ne venne la conseguenza che il proprietario di un fondo carico forse d'ipoteche o di altri oneri diveniva elettore, mentre un cittadino vivente del proprio lavoro con una rendita quadrupla non pagava in tasse di con-

(1) Cherbuliez. *Gov. Const.* I. 128. e seg.

Digitized by Google

sumo il quarto della somma richiesta per il censo (1). Calcolava Sismondi che la imposta fondiaria prendeva al proprietario circa il quinto della sua rendita e che quindi l'elettore delle campagne, che pagava 200 franchi, non aveva per se e per la famiglia composta in media di 5 individui più di 1000 franchi di rendita in modo da trovarsi costretto a lavorare colle sue braccia. Nelle città invece, egli aggiungeva, non vi è famiglia che lavori colle proprie braccia e che paghi 200 franchi di tasse o che neppure vi si accosti, ve ne sono invece un gran numero, che godono dei vantaggi della educazione, che hanno il sentimento della indipendenza e portano un vivo interesse ai pubblici affari, ma che avendo la loro fortuna in danaro posto a frutto, in rendite sul tesoro o nel commercio non sarebbero chiamate alla elezione neppure da un nuovo abbassamento di censo (2). Il censo uniforme si presta dunque ad una ingiusta ripartizione di influenza, si fonda sopra il vecchio pregiudizio della prevalente importanza degli interessi fondiarii, operando precissmente alla rovescia del sistema della capacità, che segue le fasi della ricchezza solo per riconoscere quella capacità intellettuale e morale, che ogni scrittore conviene nel negare a pari condizioni alla classe dei proprietarii campagnoli. Nel sistema francese dunque la proprietà non è più uno dei fondamenti della presunzione del diritto, ma è il diritto stesso. Non vi può essere nulla di più falso, e sotto questo aspetto il censo merita tutte le accuse, che gli furono fatte di arbitrio e di materialismo. Non è già, come io dissi, che gli si debba sostituire lo spiritualismo lamartiniano del suffragio universale: l'accusa, che gli si è rivolta di creare una nuova aristocrazia, di escludere dal voto la gran massa della nazione, non ha alcun valore, giacchè trattandosi di una funzione politica è necessario distinguere due classi una di capaci ed una di incapaci, ed un buon sistema elettorale deve sforzarsi di trovare la vera aristocrazia naturale nel senso primitivo della parola. Il vizio radicale sta nel falso criterio, con cui quella capacità si è cercata: ed è un criterio materiale il porre un limite della capacità nel pagamento uniforme di tasse di natura così disparata, nel creare sotto l'apparenza di uniformità una così potente diauguaglianza nelle classi diverse dei cittadini. È questo un dire all'elettore: tu sei perchè hai, mentre il sistema delle presunzioni può accettare la proprietà, una data proprietà, diversa secondo le diverse posizioni sociali del cittadino, come un segno della intelligenza e della moralità sua nel senso che dissi doversi dare a questa parola. Questo sistema dice invece all'elettore: tu sei perchè sai, e deduce la presunzione

(1) Chenbuliez. Op. cit. I. 140. 142.

(2) Sismondi. *Études sur les constitutions des peuples libres.* Bruxelles 1836. 59-65.

Digitized by Google

del suo sapere, quando non può assicurarsene con modi più diretti, dalla sua condizione economica, che nel linguaggio comune si designa colla parola esatta ed esprimentissima *di mezzi*, mezzi d'istruzione, di cultura, di indipendenza. Ma la ricchezza, specialmente laddove il sistema delle imposizioni è imperfetto, è un segno relativo della capacità: gli elementi di essa sono così intrecciati e complicati che un contribuente a condizioni eguali d'imposta di un altro, ma a condizioni disuguali di luogo, di occupazioni, di lavoro, non può con un criterio assoluto dirsi egualmente capace di una buona elezione.

La società civile non è una società di contribuenti.

I pubblicisti, che hanno considerato il solo lato materiale della ricchezza, son venuti a porre il principio assurdo che la società civile è una società di contribuenti, e la conseguenza ancora più assurda, benchè tratta logicamente da quel principio, che un cittadino deve possedere un potere politico corrispondente e proporzionato al contributo che porta nella cassa sociale. Tali idee furono quelle che ispirarono un progetto di costituzione presentato al popolo italiano nel secondo anno 1848 da uno dei più forti pensatori del nostro paese, da Antonio Rosmini: progetto che, se per il lato del sistema elettorale pecca a parer mio nella base, è però degno in altre parti di grande attenzione. Egli divide il suo parlamento in due Camere tutt'e due elettive, la prima delle quali è eletta dai proprietarii maggiori, la seconda dai proprietarii minori. Per lui tutto il male delle costituzioni moderne, la sorgente di tutte le rivoluzioni fu lo squilibrio fra la proprietà ed il potere. Siccome è indubitato che tutti quelli che fanno la legge, la fanno per se, così il voto universale, che chiama al potere quelli che non posseggono nulla, tende inevitabilmente al pareggiamento di tutte le proprietà, al comunismo: mentre il censo elettorale, se è troppo elevato, sacrifica i proprietarii minori e gli spinge alle rivoluzioni per ottenere il potere che loro spetta: se è troppo basso, dà il potere legislativo in mano dei proprietarii minori, che se ne servono per spogliare i maggiori. Bisogna dunque secondo Rosmini, se si vuol dare alla società civile uno stato pacifico e fermo, ordinarlo in modo che si mantenga sempre in ogni cittadino l'equilibrio fra la proprietà ed il potere, distribuendo questo in modo che chi ha più di proprietà, venga ad avere altrettanto più di potere, e chi ha meno di proprietà venga ad averne altrettanto meno, nel quale caso ogni porzione di proprietà trova la sua rappresentazione politica, la sua natural guarentigia ,una voce che parla per lei (1). Queste considerazioni sarebbero giuste e fondate, quando si trattasse di quelle società e di quei sistemi politici, in cui il diritto di concorrere alla trattazione dei pubblici affari si considera come un diritto per-

(1) Rosmini. *La costituzione secondo la giustizia sociale*, 64.

Digitized by Google

sonale. Quelle tendenze si manifestano in essi principalmente, cosicchè una classe vi fu sempre sacrificata all'altra. La questione politica era allora strettamente connessa colla questione sociale, ed il popolo arrivato al potere votava la legge agraria, come l'aristocrazia nel medesimo caso impediva al popolo di possedere beni fondi. Ma la cosa è ben diversa nel sistema rappresentativo: lo spirito ne è falsato e si ha l'oppressione di una classe e quindi disequilibrio nella società, sol quando i cittadini capaci sono esclusi dalla elezione e vi sono ammessi degli incapaci. I rappresentanti non sono più allora uomini indipendenti da qualunque sinistra influenza, che giudicano di ogni questione secondo gli interessi generali di tutti gli ordini, in qualità di *probi homines:* sono procuratori della classe prevalente, deputati con mandato imperativo. Nel vero spirito della rappresentanza la proprietà maggiore o minore che sia, è fuor di questione; i rappresentanti sono al di sopra di questi interessi, che si vogliono contrapporre, e se i repubblicani fiorentini riescivano a porre la iniqua tassa progressiva, in Inghilterra la formidabile potenza dell'aristocrazia territoriale non riesciva ad impedire che la rappresentanza nazionale accogliesse la celebre legge sui cereali. Mentre Rosmini combatte con giuste ragioni il principio della sovranità popolare, ne porta avanti delle meschinissime per combattere il principio della capacità, presentandolo sotto l'aspetto il più falso. Il sistema, che pone delle garanzie per ottenere che vengano elette a deputati persone capaci per intelligenza e probità, non esce per lui « dal concetto antico di governo signorile o almeno arbitramentale, l'indole del quale si è che la persona che governa, sia unica o collettiva, governi bensì con senno e probità, ma senza riconoscere nei governati alcun diritto d'influire nel governo medesimo e di sindacarlo ». Credo di aver posto abbastanza in chiaro l'essenza del governo rappresentativo per non esser costretto a fermarmi troppo lungamente su queste obiezioni, che non hanno valore scientifico e sono ispirate dalla solita arte di sfigurare i concetti degli avversarii per far meglio risaltare i propri. « Le garanzie per aver buoni deputati, egli aggiunge, riposano sopra una base vaga ed indeterminata: giacchè è impossibile trovare con sicurezza i cittadini più illuminati e più onesti: ed anche trovatili è impossibile persuadere al popolo che non ve ne possano essere dei migliori: nè può esigersi da alcuni milioni di cittadini tanta imparzialità che tutti si credano, per buoni ed onesti che siano, inferiori a quei pochi che vennero eletti ». Ma non è questo in nome della verità, un bruciare all'americana incensi davanti al popolo, un fomentare in lui quei dubbi e quelle diffidenze, che portano al dispotismo del suffragio universale, che l'autore deplora e vorrebbe evitare colla sua proposta? E non è forse un adulare i pregiudizi del 1848 il

Digitized by Google

dire che con essa si veniva ad ammettere al suffragio un numero molto maggiore di persone che non facesse la costituzione della repubblica francese? Ma quale è finalmente il criterio fisso, incontrovertibile che egli pone a fondamento della sua costituzione? È l'interesse proporzionale della proprietà: egli astrae dunque dalla moralità e dalla intelligenza, come condizioni troppo indeterminate, che non possono avere una misura certa, giacchè, se egli ammettesse che i collegii del proprietarii maggiori e quelli dei proprietarii minori dovessero eleggere nel loro seno le persone più illuminate e probe, scenderebbe al sistema della capacità, riconoscerebbe in essa il diritto della rappresentanza, e dovrebbe considerare i deputati come arbitri e non più come procuratori. L'interesse della proprietà è di per se un fondamento materiale, che lo diviene tanto più, quando vi si pongono dei gradi. Il voto plurale proposto da Stuart-Mill ha senza dubbio una migliore apparenza: il voto proporzionale di Rosmini urta non appena annunziato, come quello che sostituisce la plutocrazia al feudalismo. Ed è tanto vago anche questo principio, il quale è da lui ritenuto come il solo positivo, che è costretto a ricorrere ad un artifizio anche più materiale, quando vuol separare i due collegii. L'art. 49 del progetto considera i proprietarii maggiori o minori in ragione dell'imposta diretta, che pagano al tesoro dello stato: è dunque il censo uniforme a due gradi. Per la circoscrizione poi dei collegii elettorali l'art. 51 divide la somma totale delle imposte dirette pel numero complessivo dei deputati ed il quoto rappresenta un collegio. La materialità e l'arbitrio di queste disposizioni sono posti in una completa evidenza dal capoverso del medesimo art. 51, in cui si prevede il caso che un solo proprietario paghi allo stato d'imposta diretta la quota stabilita, e si stabilisce che egli solo elegga il deputato e possa eleggere anche se stesso: conseguenza ridicola di un falso principio, che rammenta qualche elezione inglese avanti la riforma del 1832 (1). Rosmini crede così di avere assicurata la durevole tranquillità e la pace interna delle società civili, senza vedere che la discordia ed il malcontento sorgeranno ben presto tra queste classi di proprietarii così arbitrariamente ripartite e tanto più fra le camere dei loro procuratori non essendovi cosa che più d'ogni altra divida gli stati come le famiglie, quanto gli interessi materiali, non trovandosi invece la loro conciliazione se non nella supremazia degli interessi intellettuali e morali. Il materialismo del suo sistema elettorale dipende appunto dal considerare la società civile sotto il meschino aspetto di una società di commercio. È evidente come passi una grandissima, una sostanziale differenza fra la con-

(1) Casanova. *Diritto cost.* II. 224 e seg.

Digitized by Google

vivenza umana necessaria per il soccorso scambievole e tessuta di mille vincoli di una natura molto superiore ai materiali interessi, e una società volontaria fondata sopra il solo utile, alla cui perpetuità la stessa legge s'oppone, tanto sarebbe ingiusto e repugnante che gli eredi di un socio fossero vincolati dalla volontà del loro autore. Il dire che la società politica non è che una società di contribuenti e che colui il quale conferisce di più nel fondo sociale, deve essere a parte di maggiori utili, e quindi avere un maggior potere ed una maggiore influenza, è un abbassare al di sotto del livello, in cui anche l'idea cristiana lo pose, il concetto dello stato e della autorità. Il potere esecutivo ed il potere legislativo hanno da far qualche cosa di più che una ristretta gestione di affari; l'uno non spende solo i denari del pubblico, e l'altro non si limita a sindacare le spese; il primo deve inoltre sorvegliare al mantenimento dell'ordine, al rispetto reciproco dei comuni diritti, la qual cosa abbraccia il più vasto ordine possibile di interessi sociali; il secondo fare le leggi con cui la società ha da regolarsi, disporre cioè sopra i soggetti di natura più disparata, dalla educazione religiosa e morale alla percezione delle tasse. Perchè dunque segnare una linea così decisa di separazione fra i proprietarii ed i nullatenenti? Perchè gli interessi di questi ultimi che pure sono importantissimi nell'ordine morale ed anche materiale, devono essere trascurati? Quando anche si volesse paragonare la società politica alla società di commercio, non ne viene la conseguenza che coloro che nulla posseggono e nulla pagano, non debbano avere un reparto negli utili: giacchè una società può comporsi non solo di soci capitalisti, ma anche di soci d'industria con eguaglianza di profitti: e gli operai, che nulla pagano al tesoro per tassa diretta, ma che vanno soggetti a quelle indirette, provveggono al mantenimento sociale, sono chiamati in proporzione anche più grave dei proprietarii alla milizia, sono veri e propri soci d'industria, che non hanno diritti minori ai profitti sociali. Se si debbono ammettere al voto tutti i proprietarii e in un grado proporzionale, perchè i diritti di ognuno non sieno violati, bisognerà ammettere anche i nullatenenti, che se non altro hanno la proprietà della loro abilità, perchè la storia ci dà un altro ammaestramento, che cioè i proprietarii sì maggiori che minori tenderanno sempre a tenere in una dipendenza servile i salariati, e si avrà quindi l'oppressione di un'altra classe e sarà compromessa un'altra volta la sociale tranquillità. Nè basterà a migliorare la condizione di questi paria politici lo spirito di carità cristiana, che Rosmini invoca a temperamento del materialismo del suo sistema elettorale, giacchè egli stesso asserisce, che tutti quelli che fanno la legge, la fanno per se. Il sistema invece, che si fonda sulla capacità, esclude, è vero, i nullatenenti ma non perchè tali. Gli esclude perchè la posizione sociale in

Digitized by Google

cui si trovano, impedisce loro di raggiungere quel grado di istruzione e di indipendenza necessaria ad una buona elezione, come esclude quei proprietarii, che non raggiungono il minimum delle imposte fissato su quello stesso criterio, senza riconoscere al di sopra di questo minimum una maggiore o minore capacità secondo l'estensione del territorio posseduto o il peso della cassa forte. Quando si voglia partire dal criterio della proprietà, non so che cosa si possa rispondere a Baines, quando reclama l'ammissione degli operai inglesi alla rappresentanza, dicendo che essi hanno in salarii 800 milioni di st.: e senza esitazione bisognerebbe ammettere al voto quegli operai che hanno fondi deposti nelle casse di risparmio, o in quelle vaste associazioni, che hanno un così grande sviluppo in Inghilterra: il valore dei quali fondi fu calcolato ascendere insieme ai mobili, agli abiti, agli strumenti di lavoro a cinquecento milioni di st.

Diritti del lavoro — Condizione attuale delle classi operaie e loro tendenze.

L'abbandono del principio della capacità e l'esclusivo diritto accordato alla proprietà ed alla ricchezza portò, come era naturale, una reazione non solo nel campo sociale, ma ancora nel campo politico e fece proclamare i diritti del lavoro di contro ai diritti della terra e del capitale, della attività delle classi operaie di fronte all'inerzia delle classi fortunate. Non solo si domandò l'ammissione di quelle al suffragio, ma si giunse, come si vedrà, alla esagerazione di farne un collegio distinto. Queste idee, come reazione, andarono al di là del giusto, sebbene contengano una parte di vero. È indubitato che la classe dei lavoranti, la quale costituisce nelle moderne società la maggior parte della popolazione, va acquistando ogni giorno una maggiore importanza. La storia della civiltà coincide perfettamente con quella della progressiva emancipazione delle classi lavoratrici, e le conquiste della cultura e della libertà tendono ad aiutare questa emancipazione, che fu incominciata dalla benefica influenza della rivoluzione cristiana coll'abolire il concetto della schiavitù, col rialzare agli occhi degli uomini quelle masse spregiate, ingannate, avvilite dal mondo antico. È incalcolabile la differenza che corre fra l'operaio dello Stato marcato sulla mano, costretto a maritarsi nella sua classe, servo in tutta l'estensione della parola della Roma repubblicana e imperiale, che mai arrivò ad onorare il lavoro, e l'operaio dei nostri tempi libero nei suoi movimenti e nelle sue convenzioni, giunto ad acquistare un alto concetto di se, rispettato ed amato. Un progresso così continuo, quantunque lento, assicura un sempre maggiore sviluppo alle classi lavoratrici e con esso una maggiore influenza nella storia del mondo: giacchè l'avvenire è degli uomini e delle classi operose, che pagano del sudore della loro fronte i proprii avanzamenti. Sono pure incalcolabili però le sofferenze, attraverso le quali il lavoro ha dovuto passare prima di emanciparsi e prima di giungere ad essere

Digitized by Google

onorato e prendere il suo posto nella società nostra: ed è noto come la sventura, adattatissima a temprare robusti caratteri, ingeneri idee non troppo esatte sulla vera posizione della classe, che soffre, dirimpetto alle altre. Non è quindi da meravigliare, se gli operai nutrirono e nutrono anche oggi dei pregiudizi e degli errori sulla loro crescente importanza sociale. Uno di essi è la distinzione che fanno fra il loro lavoro manuale e il lavoro intellettuale delle classi pensanti, qualificando queste ultime col nome di oziose. Qualunque servigio reale prestato alla società è invece un lavoro, e il manuale dovrebbe conoscere la stretta solidarietà, che lo stringe allo scienziato (1). Se coloro che lavorano col pensiero si accostassero di più a coloro che lavorano colla mano, e se questi ultimi sentissero la necessità che hanno dell'opera di quelli, se le due classi amandosi a vicenda si riunissero in una possente cooperazione, gli affari sociali sarebbero meglio amministrati e potrebbesi ancora allargare il cerchio della capacità elettorale e quindi della rappresentanza. L'avvenire promuoverà, ne ho piena fede, questa sociale armonia e toglierà il potere dalle mani dei veri oziosi e degl'ignoranti, in cui rimase troppo tempo per danno e vergogna della umanità. Si potranno allora, quando questa conciliazione sarà avvenuta, ripetere le parole eloquenti, che J. W. Fox pronunziava nel meeting settimanale della Lega del 15 febbraio 1844. « No, il dominio del suolo non è la nazionalità. I cuori ed i cervelli entrano per qualche cosa nella costituzione di un popolo. Il filosofo che pensa, l'uomo di stato che agisce, il poeta che canta, la moltitudine che lavora, ecco la nazione..... Noi riguardiamo come membro della comunità chiunque lavora sia coll'intelligenza, sia colla mano callosa a rendere la nazione grande, libera, e prospera » (2). Sventuratamente, come diceva, la classe operaia non è giunta a formarsi il giusto concetto della utilità e della importanza del lavoro intellettuale, che logora la vita dell'uomo alla pari del lavoro manuale: e quanto più essa cresce in potenza, tanto più si allontana dalla classe pensante e ne diffida, come si vede avvenire in America. Nè i suoi errori ed i suoi pregiudizii si limitano a questo solo, che è pure un grandissimo ostacolo alla sua ammissione al suffragio. Non entra nella mia ricerca la questione relativa all'avvenire sociale degli operai, alla trasformazione che mezzi trovati recentemente possono portare nelle loro condizioni. Si è ancora in un'epoca di transizione, di tentativi e di studi e quindi sopra vaghe previsioni la scienza della politica non può fondare alcuna delle sue teorie. Il movimento cooperativo, che data da pochi anni,

(1) J. Simon. *Le Travail*. Paris, 1866 — 49.

(2) Bastiat. *Cobden, et la Ligue*.

Digitized by Google

è certamente segno di un grande progresso ed è gravido di progressi ulteriori anche più grandi. Le associazioni di lavoranti, o abbiano per scopo di mantenere o di inalzare i salarii, o d'organare l'economia nella spesa, o di cambiare radicalmente, come dice Simon, la condizione dell'operaio sostituendo al salario i benefizi, e quella dell'officina, sostituendovi la repubblica alla monarchia, mostrano in essi la coscienza della loro forza e nella teoria l'abbandono delle vecchie idee del socialismo, che volea imporre allo stato quello che non può essere il frutto se non della iniziativa privata. Il passaggio dalle casse di risparmio e dalle società di mutuo soccorso, da questo movimento che potrebbe dirsi passivo, al movimento attivo, alle società di consumo, alle società di mutuo credito, alle società di produzione è stata così rapida che la scienza lo ha a mala pena seguito ed anche oggi si questiona sulla bontà e sulla utilità di queste istituzioni diverse, ed i codici hanno per questi nuovi rapporti giuridici una lacuna che sarà riempita solo dopo maturi studi e sui dettami dell'esperienza. Alcune di queste istituzioni hanno già presentati gravi inconvenienti, come le società di produzione in Francia, le trade's unions in Inghilterra. Quest'ultime specialmente nate in mezzo e per mezzo della libertà han cominciato a violare la libertà medesima delle convenzioni, organizzando la resistenza passiva ai capitalisti, rialzando al di fuori delle leggi naturali economiche il prezzo dei salari con scioperi lungamente sostenuti, la libertà degli operai stessi colla intimidazione e colla camorra. I due grandi mezzi di miglioramento materiale e morale sono stati già trovati dalle classi operaie, la coalizione e la libertà: ma dovrà passar molto tempo prima che gli abusi di questi mezzi sieno riconosciuti e repressi, prima che il movimento cooperativo raffrenato e regolato giunga ad assicurare ad esse l'istruzione e la indipendenza necessarie al diritto della rappresentanza. Io non devo dunque fermarmi a tali questioni superiori al mio assunto, e devo, accettando la classe operaia come essa è attualmente, vedere se è degna di essere ammessa al suffragio. Un altro dei suoi pregiudizi è appunto di credersene più che degna, di accettare come moneta corrente tutte le adulazioni che le sono rivolte da chi vuol farsene sgabello: mentre anche nei paesi, dove il livello della cultura nazionale è più alto, e dove il lavoro è più rinumerato, come in America ed in Inghilterra, essa giace nella più profonda incapacità politica. L'operaio, che fino dai primi anni della sua adolescenza, è costretto ad un lavoro manuale continuo, che gli porta via quasi tutte le ore del giorno e gli lascia un solo giorno della settimana per il riposo del suo corpo e la ricreazione del suo spirito, non può altro che a sbalzi e con una ferrea volontà attendere alla sua educazione, e rimane completamente estraneo a quel cerchio intellettuale dove si discutono e si giu-

Digitized by Google

dicano gli atti degli uomini politici ed i pubblici affari (1). Ammesso anche che per mezzo di una estesa coalizione gli operai di un paese giungano ad ottenere, come fu tentato, una notevole diminuzione delle ore di lavoro senza diminuzione corrispondente di salario, ipotesi ben difficile, il tempo, che rimarrà loro libero dopo le ore del cibo, del sonno, delle cure consacrate alla famiglia, non sarà mai tanto da far loro acquistare un grado mediocre di cultura. In generale poi non si calcola se non il tempo, che rimane libero per l'applicazione mentale degli operai: mentre bisogna vincere un'altra difficoltà non meno grave, l'inerzia intellettuale, la tendenza della applicazione meccanica giornaliera a sviluppare le forze corporee a scapito delle forze della mente, ad assopire le sue facoltà. Nonostante tutto ciò si è tentato con sforzi lodevolissimi di spezzar loro il pane della scienza, rendendola più che fosse possibile popolare; ed anche nel seno delle stesse associazioni operaie si cerca in tutti i modi promuovere l'istruzione. Indipendentemente dalle *improvement societies* e dai *mecanics institutes*, le società cooperative inglesi hanno il loro *educational departement*, a cui si consacra in generale il 2 ½ per ⁰/₀ dei dividendi, e quindi le loro biblioteche, le loro sale di lettura, le loro pubbliche conferenze: ed il loro esempio è seguito in molti paesi della Germania, che hanno anch'essi i loro *Arbeiter Bildungsvereine*, che si propongono per scopo la istruzione intellettuale e industriale degli artigiani (2). Ma si avrà un bel facilitare l'accesso delle umane cognizioni, migliorare i metodi d'insegnamento, porre la scienza a buon mercato, non si farà mai, dice Tocqueville, che gli uomini si istruiscano e sviluppino la loro intelligenza senza consacrarvi del tempo. « La maggiore o minore facilità, che incontra il popolo a vivere senza lavorare, forma il limite necessario dei suoi progressi intellettuali. Questo limite è posto più alto in certi paesi, più basso in certi altri: ma perchè esso non esistesse, bisognerebbe che il popolo non avesse più da occuparsi delle cure materiali della vita; cioè che non fosse più il popolo. È dunque tanto difficile concepire una società, in cui tutti gli uomini sieno illuminati, quanto uno stato in cui tutti i cittadini sieno ricchi: sono queste due difficoltà correlative » (3). Si vide quali condizioni si esigono per costituire l'elemento intellettuale della capacità: le classi operaie la posseggono già senza alcun dubbio secondo coloro, che non esigono per la presenza di quella capacità se non il saper leggere e scrivere e far di conto, o tutt'al più quella tinta leggera di storia e di politica, che

(1) J. Simon. Op. cit. 120-136. Si consulterà ancora con grande profitto sulla questione generale l'opera pregievolissima di Le Play. *La réforme sociale en France*. Paris, 1864.

(2) I. Simon. Op. cit. 236-372.

(3) Tocqueville. *De la Dém. en Am.* II.

Digitized by Google

possono acquistare sui giornali o nelle lezioni popolari: non per me, che la considero come il resultato di un lavoro intellettuale, di cognizioni acquistate in certi rapporti sociali, soprattutto nella pratica della vita pubblica. Qui non si tratta di far vane declamazioni: conosco gli esempi di elevate intelligenze e di ingegni delicati usciti dalle classi lavoratrici, cresciuti spontaneamente in mezzo ai campi, nelle officine; nessuno più di me ammira i loro sforzi per vincere gli ostacoli di una vita, che tende a paralizzare le forze dell'intelligenza: me è pur necessario confessare, che queste non sono se non splendide eccezioni, che nulla provano contro il testimonio giornaliero della esperienza. Se si prende infatti l'operaio, come esso è realmente al tempo nostro, si vedrà che la maggior parte, la grandissima parte delle industrie e dei mestieri, è di quelli che meno sono atti a sviluppare l'intelligenza. Si aggiunga che in generale quando si parla di classe operaia, si intende parlare dei lavoranti delle città, che sono i più progrediti, trovandosi nella corrente del movimento sociale, che fa capo ai grandi centri. Ma si scenda di grazia ai lavoranti dei borghi, si vada fino ai lavoranti campagnoli, agli agricoltori, si faccia loro una sola dimenda e si rimarrà tosto convinti della loro assoluta incapacità politica. Parrebbe che l'agricoltura fosse il mestiere che più d'ogni altro dovesse elevar l'animo e lasciare tempo maggiore da consacrare alla istruzione: si fece perfino l'elogio della vita agricola e delle virtù, che regnano nei campi, e le costituzioni francesi e le imitate da quelle si fecero un dovere di scrivere nei loro articoli che quel mestiere era degno del massimo rispetto. Nonostante queste declamazioni, non vi è classe in cui sia meno scolpito il sentimento della umana dignità, che sia più facile a subire sinistre influenze, che senta meno il bisogno della istruzione, che sia più estranea agli interessi ed alle idee politiche. Le idee dell'operaio della città, se non sono giuste, almeno sono sue, mentre, come scrive Sismondi quelle del contadino non sono che un riflesso delle idee del curato, del padrone, o del procuratore del villaggio (1). Chi vanta la intelligenza e la moralità delle classe agricola, dimenticò la storia degli ultimi anni e l'appoggio dato da essa al dispotismo ed alla reazione non solo in Italia, ma in Spagna, in Francia, in Germania. Da questa deplorevole ignoranza ed abiezione si risalga fino alle arti più raffinate, fino agli operai dei grandi centri e dei paesi, in cui si offrono loro mezzi maggiori di educazione, e vi si troveranno ciononostante tristi pregiudizi, errori funesti ingenerati da una scienza incompleta, che farebbero la rovina delle libere istituzioni, quando venissero a prevalere. Gli operai inglesi sono senza dubbio quelli in Eu-

(1) *Études etc.* 59-63.

Digitized by Google

ropa che leggono di più, a cui la stampa e le lezioni popolari, i meetings spiegano tutti i giorni con maggiore insistenza e con maggiore chiarezza le più importanti questioni politiche, sociali, economiche. Eppure gli stessi pensatori inglesi, che si occupano incessantemente della educazione degli operai, vedrebbero giungere con raccapriccio il giorno in cui essi conseguissero il potere politico. Porterò la testimonianza non sospetta di Stuart-Mill. « L'esperienza, egli dice, di non poche società operaie, a meno che non siansi grandemente calunniate, giustifica il timore di vedere imposta quale obbligo l'eguaglianza delle mercedi e di vedere abolito il lavoro a cottimo e tutte le altre pratiche, la cui mercè l'attività e il talento superiore riescono a procacciarsi una superiore retribuzione. Sforzi legislativi per rialzare i salarii o circoscrivere la concorrenza sul mercato del lavoro; tasse o restrizioni sulla macchine e sui miglioramenti d'ogni maniera, tendenti a supplire il lavoro medesimo, protezione fors'anche del produttore indigeno contro l'industria straniera, ecco i resultati naturalissimi, non oso dire probabili, dell'interesse e del sentimento, con cui governerebbe una maggioranza dei lavoranti manuali » (1).

Tutto il già detto si riferisce alla incapacità intellettuale di quei cittadini che son destinati a vivere del loro lavoro giornaliero; ma si viene ai medesimi resultati quando si consideri l'elemento morale. Essi si trovano in una dipendenza assoluta dagli utenti del lavoro, dai capitalisti e dai proprietarii, giacchè incerti del domani, col timore continuo di essere rimandati senza poter forse trovare un nuovo impiego, sono troppo disposti ad avere le stesse idee delle persone, dalle quali dipende la loro vita ed il loro riposo. Nè si dica che la dipendenza è reciproca, specialmente coll'attuale organamento degli scioperi, giacchè i capitalisti ed i proprietari non possono risentire un danno sensibile se non da una lunga resistenza e questa non è possibile se non col completo esaurimento dei mezzi degli operai coalizzati: e di più questi affronteranno le eventualità ed i sacrificii di uno sciopero per un interesse speciale come l'aumento dei salarii, non per tutelare la indipendenza del loro voto. E non si portino nemmeno ad esempio alcuni rari casi di una grande indipendenza di carattere unita alla dipendenza della posizione, giacchè per la loro rarità non faranno che confermare la regola generale. La legge fonda i suoi principii sulla presunzione: ed è ragionevole il presumere che l'uomo, il quale dispone di molti voti, eserciti per ottenerli a suo favore una pressione illegittima e che gli elettori, i quali per la loro posizione dipendono da lui, si lascino determinare più dagli interessi personali che dai

(1) *Gov. Rapp.* 118.

Digitized by Google

generali interessi della nazione. Nè questa presunzione milita solamente in sfavore dei salariati, ma anche di quei piccoli utenti del lavoro, che dissi accostarsi ad essi per le loro abitudini e per la meschinità dei loro capitali. Il commerciante al minuto, che non ha mezzi di bastante sviluppo può essere rovinato dalla perdita anche di pochi avventori, ed avendo quindi interesse a mantenerseli è presumibile che sarà tratto a dare il voto secondo quell'interesse, non secondo coscienza.

Una buona legge elettorale deve tener conto anche di questo fatto. Questa trista situazione di dipendenza e di soggezione della classi operaie è destinata a sparire senza dubbio, ma non coll'opera di pochi anni, come alcuni amano di credere, e soprattutto non per mezzo della violenza, che non può generar mai il diritto, bensì collo sforzo delle classi stesse, coll'aiuto delle altre classi della società, coll'acquisto della capacità personale e sociale, come le chiama Simon, e collo svolgimento della civiltà cristiana. La scienza politica non può fino a che questa trasformazione non sia compiuta, rinnegare gli insegnamenti della statistica e della esperienza, e non vedere nella loro ammissione al diritto elettorale il regno della ignoranza e dell'intrigo. Frattanto gli sforzi degli agitatori e dei nemici delle libere istituzioni sono tutti rivolti a sviluppare in essi i germi delle cattive passioni e del malvolere verso le altre classi della società. Si fa loro brillare davanti agli occhi la prospettiva del potere assoluto, irresponsabile, che essi possederebbero quando potessero giungere ad acquistare i diritti politici. Anzi come si cercò fomentare la discordia fra il capitale e il lavoro, dipingendoli come due interessi affatto opposti (quasichè, come giustamente fu detto, il capitale non sia il lavoro di jeri, ed il lavoro il capitale di domani), si tenta oggi far credere alla classe operaia, che essa ha interessi politici in perfetto antagonismo con quelli della borghesia. L'ultimo libro di Proudhon non è se non lo svolgimento di questa tesi sovversiva (1). Per esso la classe operaia deve succedere al terzo stato, come questo successe alla aristocrazia nel 1789. È arrivata oggi la sua volta di regnare e la fusione, che Proudhon invoca, delle due classi, che ormai si dividono il mondo, della borghesia e della plebe, del capitalismo e del salariato, non può essere operata per lui se non coll'assorbimento della minoranza della prima nella grande maggioranza dell'altra. Non avrei accennato a questi tentativi, se la voce di Proudhon fosse rimasta isolata e non avesse trovato un eco in una parte della democrazia operaia di Parigi. Il 16 febbraio 1864 sessanta operai di questa città, appartenenti a diversi mestieri, pubblicarono un manifesto, in cui insieme coll'espressione di voti legittimi, quali la revisione

(1) *De la capacité politique des classes ouvrieres.* Paris 1865.

Digitized by Google

della legge sulle coalizioni, e l'estensione della istruzione primaria e della società di credito per il popolo, si stabiliva l'antagonismo fra le diverse classi colla domanda delle candidature operaie. Come era da aspettarsi, il manifesto dei sessanta ooo ebbe alcun effetto ed una risposta di 80 operai del 29 febbraio dichiarò che, le candidature operaie non erano fondate in principio e avrebbero avuto il torto di complicare la questione politica colla questione sociale: tanto chè il giorno della elezione il candidato operaio otteneva nella quinta circoscrizione della Senna soli 380 voti.

Questa tendenza, che si riscontra anche in Inghilterra, a distinguere gli interessi del lavoro e della classe lavoratrice da quelli di tutto le altre, parte anch'essa da un dato materiale, come oe partiva il concetto che la sola proprietà debba esser chiamata al potere. Dopo il trionfo della rivoluzione francese, in mezzo ai progressi della civiltà cristiana, che tende ad unire gli uomini e le nazioni sotto un'alta idea di moralità, parlare di distinzione di classi è risuscitare le antiche divisioni, fraintendere lo spirito del governo rappresentativo, che si fonda sull'abbassamento di tutte le superiorità illegittime e sul dominio delle legittime circondato di forti garanzie. Non starò a ribattere i sarcasmi e le ingiurie, che da molti scrittori si sono scagliate contro la borghesia; la storia basta a dimostrare come in essa specialmente riposi la forza degli stati moderni e l'avvenire della libertà rappresentativa. Dirò soltanto dell'ingiusta accusa che le si è fatta di aver trascurato, non appena salita al potere, gli interessi delle classi sofferenti. È la borghesia che in Italia si occupa da gran tempo del miglioramento e della istruzione degli operai senza invidia e senza secondi fini, che ha cospirato e combattuto per le comuni libertà: è la borghesia che in Francia ha inaugurato la rivoluzione ed ha sempre promosso gli studi sociali, opponendosi alle intemperanze delle due scuole estreme: è stata la borghesia, che in Inghilterra ha promosso le più utili riforme, ha vinta la legge sui cereali, e con assiduità infaticabile ha lavorato alla emancipazione delle infime classi, coadiuvate in tutto ciò da una parte intelligente della aristocrazia. Essa però non ha mai commesso l'errore di isolarsi e di credersi una classe a parte, una classe privilegiata. Essa vuole soltanto un sistema di rappresentanza, che riesca a condurre al parlamento le capacità nazionali, a qualunque classe appartengano. È quindi falso il portare nella civiltà moderna le distinzioni del passato, il vedere nel movimento presente, come fa l'illustre Gervinus, una tendenza a far sorgere un quarto-stato, che assalga la borghesia come questa assalì un tempo la nobiltà (1). Colla caduta dei privilegii feudali non vi è più nei paesi moderni

(1) *Introduzione alla storia del sec. XIX.* Torino 1854. — 155, 160.

Digitized by Google

che uno stato solo, quello degli uomini capaci al governo: e il progresso della cultura non tende ad altro che a fare entrare ogni giorno in questa sfera estesa ed aperta alla attività di ognuno quei cittadini, che per la condizione economica delle società attuali ne sono esclusi per ragioni di utilità generale. In questa classe, che ingiustamente si disse privilegiata, predomina senza dubbio l'elemento, che si convenne di chiamare borghese, come più numeroso e più progredito del clero e della nobiltà: ma, come sarebbe un anacronismo parlare oggi di questi primo e secondo stato, che in nessun luogo hanno più una rappresentanza politica speciale e distinta, così è un errore ed un errore funesto, perchè colora ingiuste pretensioni, il parlare di un quarto-stato diseredato dalla borghesia. Come la natura del governo rappresentativo respinge ogni distinzione di classi, così è inconcepibile che in un sistema elettorale esse si debbano distinguere e chiamare separatamente all'urna. Non si ha più allora la rappresentanza della nazione ma si risuscita quella degli antichi ordini del clero, della nobiltà, dei borghesi, dei contadini. La rappresentanza dei varii ordini ebbe un tempo la sua ragione, perchè queste classi erano realmente divise dalle istituzioni sociali, come la nobiltà e il terzo stato in Francia, come gli abitanti delle contee e dei borghi, i freeholders ed i copyholders in Inghilterra, i contadini ed i borghesi in Svezia e Danimarca, e così via discorrendo. Ma oggi tutto ciò non ha più ragione di esistere, nemmeno la distinzione fra i collegi di città ed i collegi di campagna, ammessi in alcune leggi moderne e che si videro proposti in Francia da De Serre nel 1816, e tutti quei collegi dei dotti, dei possidenti, dei commercianti, che si vidaro nelle costituzioni imperiali, non sono che artifizi diretti a falsare la rappresentanza vera della sola classe, che abbia oggi diritto al suffragio, della classe dei capaci che si raccoglie sopra tutti i gradini della scala sociale.

Il vero concetto della capacità e la rappresentanza delle classi.

Il sistema di esclusione, che ho finora seguito nel mio ragionamento, mi permette di esser breve nel porre il vero modo di costatare la capacità e nell'esame della legge elettorale italiana.

Determinati gli elementi della capacità nella intelligenza e nella moralità dell'elettore, dissi che questi elementi per la loro stessa natura sfuggivano nella maggior parte dei casi ad una esatta ricerca, che quindi bisognava ricorrere al processo logico, di cui da lungo tempo si serve il diritto privato, al sistema della presunzione, che da certi segni esterni argomenta l'esistenza della qualità richieste, indipendentemente dalle varietà specifiche, che possono riscontrarsi nei diversi individui. Cercai quindi di dimostrare come nello stabilire queste presunzioni non si debba tener conto di considerazioni affatto estranee al soggetto.

Chi cerca di accordare il voto ad una data classe di cittadini, mentre in altre

Digitized by Google

classi si può riscontrare la capacità, che pone il diritto di suffragio nei soli proprietari, unicamente perchè tali, fa opera di reazione, si lascia ingannare dagli esempi che gli offrono le condizioni sociali del passato, non tiene conto alcuno dei cambiamenti sopravvenuti, confonde l'elemento storico della scienza rappresentativa coll'elemento razionale. Cade, come dissi, in un errore consimile chi vuol vedere la capacità dove non è, chi presuppone un diverso stato sociale, astraendo così dal presente, confondendo la quistione sociale colla questione politica. Questi pubblicisti, come pure coloro che vorrebbero portare nella rappresentanza quella distinzione assoluta di ordini o di classi, che le libere istituzioni hanno cancellata dal diritto pubblico, non hanno mai applicato il sistema della capacità. Non si tratta infatti di fondare le istituzioni politiche sopra un equilibrio di poteri o di classi: queste idee sono ormai condannate dall'esempio funesto di quei paesi, dove furono applicate. L'equilibrio predicato in teoria, impossibile in pratica si ridusse necessariamente, come l'equilibrio internazionale, alla preponderanza, al dispotismo di una classe: e la rappresentanza degli interessi della terra, del commercio, delle professioni liberali, delle arti, del lavoro, per quanta cura si sia posta nel bilanciarli, portò sempre al sacrifizio della maggioranza degli interessi rappresentati. I soli interessi materiali, la storia ce lo prova, non furono mai il cemento degli stati, ebbero sempre per effetto la loro divisione: perchè l'unità non può ritrovarsi se non in una idea superiore a quegli elementi eterogenei, che costituisce la vita esterna delle società. Questa idea superiore non può esser compresa se non da uomini intelligenti, non può essere applicata se non da uomini onesti, che per quanto è possibile per la nostra inferma natura, sfuggano alla influenza degli interessi materiali. L'armonia, per esempio, degli interessi dei proprietarii fondiarii e dei capitalisti con quelli degli agricoltori, degli affittuari, e dei lavoranti non può ritrovarsi che nella libertà economica: ma è abbastanza noto, che da ambedue le classi questo concetto è respinto come contrario ai loro interessi, che anche oggi la convinzione della sua verità è nella mente di pochi cultori delle scienze sociali. Si dia la preponderanza ad una classe sull'altra, ovvero si tenti equilibrarle nella rappresentanza: si avrà il dispotismo o la guerra continua. La tranquillità e l'armonia non potranno aversi se non quando dall'intiera società si sceglieranno quei cittadini, che offrono maggiori probabilità di probità e di intelligenza: e per affidare la loro elezione ai cittadini stessi, si dovranno aver di mira le qualità medesime, non gli interessi ciechi e dissolventi. La capacità dell'eleggibile dovrà avere necessariamente un riscontro nella capacità dell'elettore. Quando il nostro statuto dice che i deputati non rappresentano il collegio, che gli elesse, ma l'intiera nazione,

Digitized by Google

dice una cosa altamente vera e potrebbe aggiungersi « nè le classi diverse della società ed i loro interessi ». Come infatti sarebbe un non senso costituzionale che il deputato dovesse regolare le sue decisioni secondo l'opinione prevalente nel suo collegio, così sarebbe contrario ai principii della teoria rappresentativa, che il deputato d'un distretto manifatturiero si intendesse rappresentare gli interessi dell'industria, il deputato di un porto di mare quelli del commercio marittimo, il deputato d'un collegio di campagna quelli dell'agricoltura, e così via discorrendo. Il Parlamento si ridurrebbe allora ad una raccolta di procuratori o di periti, nè si eleverebbe, come potere legislatore, al di sopra della lotta degli interessi particolari delle varie classi, a livello degli interessi generali della nazione. Per la stessa ragione i cittadini di una città, che è porto di mare, per esempio, dovranno esser capaci di eleggere a loro rappresentante l'uomo che sia il più capace, non già per armare una nave, ma per trattare gli affari generali dello stato.

Sistema delle categorie — Legge elettorale italiana.

Il sistema della capacità deve dunque astrarre dalle diverse classi e considerarle solo in quanto è necessario per basare sopra un fondamento di verità le presunzioni della legge. Ora, considerato lo stato attuale della società e la posizione reciproca delle varie sue classi, la scienza non può riconnettere la presunzione della capacità se non a tre circostanze di fatto, vale a dire 1.° all'esercizio di una professione liberale; 2.° all'esercizio di una funzione pubblica; 3.° ad un certo grado di fortuna. Nelle prime due la misura della capacità è molto facile a stabilirsi, dacchè in quelle condizioni si ha quasi una prova di essa: l'ultima esige una presunzione più generale ed è soggetta a maggiori variazioni ma non è per questo meno necessaria e legittima. È questo il sistema del suffragio ristretto, che più d'ogni altro sodisfa alle esigenze della teoria e che si disse delle categorie, appunto perchè fatta la generale divisione delle classi, che accennai e che presenta una generale presunzione di capacità, non si contenta, per così dire, di questo abbozzo, ma in ogni classe scende a distinguere i vari gradi di presunzione, a suddividere le classi in categorie per avvicinarsi più che sia possibile all'ideale della teoria rappresentativa. La nostra legge, sebbene fatta come si legge nel preambolo di quella del 1848, in fretta e senza appoggiarsi sopra speciali e meditate ricerche, è molto migliore di quella che avrebbe potuto compilarsi da una Costituente imbevuta degli errori, che in quegli anni occupavano la mente dei nostri uomini politici. Essa abbraccia il sistema delle categorie, lo applica senza restrizioni e con molta sincerità, tantochè in quella parte, che riguarda il diritto di elettorato, non potrebbero proporsi modificazioni sostanziali. È stata certamente una grande fortuna per il nostro paese, che quasi per caso, o, come direbbe Balbo, per la grazia di Dio, l'organamento del nuovo regno

Digitized by Google

d'Italia si sia fatto sotto l'impero di una legge elettorale, che pose l'elezione nelle mani delle persone capaci. I suoi effetti sono stati in complesso sodisfacenti cominciando dalle Camere Subalpine, e venendo fino alla ultima Legislatura. In generale tutti i Parlamenti, che si succedettero, furono la espressione delle opinioni e della volontà del paese, e, se non sempre corrisposero alla espettativa generale, si deve, oltrechè a circostanze affatto estranee alla legge, alla apatia ed alla inesperienza della parte migliore delle costituenze; difetti passeggieri che nulla provano contro la bontà della legge medesima. Se ne ebbe sempre la prova, quando il pericolo imminente scosse la indifferenza degli elettori: giacchè in questo caso si elevò sempre il livello della intelligenza e della moralità della Camera dei Deputati. In alcune considerazioni aggiunte alla Statistica ufficiale degli elettori del regno di Sardegna pubblicata da quel governo nel 1850 si hanno i veri motivi, che servirono di guida nella compilazione della legge elettorale piemontese. « Egli è chiaro, vi si legge, che l'intenzione del legislatore fu quella di chiamare da tutte le parti del regno per concorrere alla elezione un numero di cittadini a un di presso proporzionale alla respettiva popolazione precipuamente per le elezioni politiche.... Per la qual cosa nel prescrivere in primo luogo per le elezioni politiche l'età di 25 anni e l'obbligo di saper leggere e scrivere, fece del censo la condizione principale e ne modificò la cifra secondo chè la proprietà vi si trovava più o meno agglomerata. In quelle parti poi del regno, in cui essa trovasi assai sminuzzata come nelle provincie della Savoia e del litorale il legislatore credette di dover ridurre il censo di lire 40 alla sola metà cioè a lire 20. Similmente nell'isola di Sardegna, dove la proprietà era in allora gravata da numerose servitù e dove l'imposta prediale non era ancora regolarmente ripartita stabilì il censo dietro il valore locativo presunto. Ed acciocchè vi potesse concorrere alla elezione il maggior numero possibile di cittadini, egli vi ammise ancora tutti quelli le cui pubbliche funzioni dessero pegno di una sufficiente capacità, quelli che fruissero d'una pensione o d'una rendita sullo stato e quelli che pagassero una pigione di natura tale da supporre gl'inquilini dotati d'una istruzione bastevole ». So bene le accuse di empirismo, che si rivolgono al sistema delle categorie, ma non so vedere come in una questione così complessa e difficile si possa procedere diversamente. Secondo l'opinione di molti esso non è un sistema, ma l'accozzo incoerente di disposizioni legislative, che riposano non sopra un principio fisso ma sopra circostanze infinite e pratiche, che variano in ogni luogo ed in ogni tempo. A mio credere quello, che si dice a biasimo del sistema, ne fa anzi l'elogio. Quando si ammette il metodo della presunzione, non vuol dire che una sola presunzione debba applicarsi alla società intiera. Si

Digitized by Google

son già accennati i danni e gli inconvenienti dei sistemi tutti d'un pezzo, del suffragio universale, del censo uniforme. Le condizioni sociali sono così diverse, i rapporti giuridici dei singoli cittadini sono così variabili, e così complicati, che la verità può solamente trovarsi in una attenta osservazione dei segni esterni della capacità in quei vari rapporti, nel separare, per così dire, i diversi gruppi onde concludere su ciascheduno ad una generalizzazione più giusta che sia possibile. Le grandi sintesi sono per lo più false in ogni ramo dello scibile umano: falsissime poi nella scienza della politica, che abbraccia un campo così vasto di principii e di fatti.

Resta ad esaminare particolarmente in teoria le tre diverse categorie e vedere come la nostra legge le abbia chiamate alla elezione.

Prima categoria — Esercizio di una professione liberale.

È chiaro che l'esercizio di una professione liberale riunisce in se i due elementi richiesti per la capacità elettorale. Per il genere delle loro occupazioni, per le abitudini che l'avvicinano alle classi elevate della società, per le stesse loro aspirazioni, gli operai della intelligenza, quantunque traggano una mercede, un salario dalle loro fatiche, sono però più d'ogni altra classe di cittadini indipendenti da chi li paga. La loro intelligenza non può inoltre mettersi in dubbio, dacchè abbiano già data una prova sufficiente di essa, come chi subì quella di un esame relativamente difficile, o ne diano una prova giornaliera per il genere della loro professione, come gl'insegnanti, i professori. Più volte, è vero, si parlò del difetto in essi di moralità: si disse che alcune delle classi dotte nutrono tendenze antisociali e che quindi i loro particolari interessi venivano ad essere in opposizione coll'interesse generale: che inoltre i letterati e gli scienziati sono in gran parte stranieri e indifferenti alla prosperità del paese o ispirati da idee anarchiche (1). Queste accuse sono in primo luogo esagerate, e nulla provano in secondo luogo contro la loro ammissione. Della scienza non può aversi paura, se non da un re despota, o da un popolo sovrano: quelle tendenze all'indifferenza od all'anarchia, che si rimproverano alle classi colte, sono bene spesso la reazione contro il materialismo o l'assolutismo proprio degli ignoranti, e contribuiscono perciò più di qualunque altra cosa al progresso della umanità, come controstimolo alla volgarità delle opinioni e dei sentimenti, che tenderebbero a pesare sul mondo. Ciò che vi è di più originale e di individuale nello svolgimento della cultura è a ricercarsi in tutti i modi possibili. D'altra parte il concetto della moralità di cui si parla relativamente al sistema elettorale, è molto diverso da quello che si porta avanti per domandare l'esclusione di questa categoria.

(1) Casanova. *Diritto cost.* II. 263. — Cherbuliez. *Gar. Const.* II.

Digitized by Google

Perchè l'elezione sia sincera, oltre alla necessaria intelligenza si richiede la indipendenza del carattere e della posizione: ogni altra questione morale è superiore alle garanzie politiche della legge sulle elezioni. La categoria politica di cui si parla, è, come dissi, forse più indipendente di ogni altra: giacchè sia pure grandissimo in un popolo lo sviluppo della cultura, essa sarà sempre talmente ristretta da sostenere ogni libera concorrenza, da non dipendere perciò da quelli che ricorrono a tali servigi. È di più cosa confermata dalla esperienza, che lo sviluppo intellettuale contribuisce allo sviluppo di quella alterezza, che sdegna subordinare le proprie convinzioni agli interessi materiali e si ha quindi a favore anche delle persone, che esercitando una professione liberale, pure vivono ristrettamente, a causa per esempio di una numerosa famiglia, una presunzione, che a pari condizione di fortuna non potrebbe militare per un uomo, in cui l'occupazione giornaliera sia tale da non essere atta a svolgere le forze della mente e le doti dell'animo. In questa categoria dunque si riscontra non tanto per una giusta presunzione quanto per una luminosa prova la capacità intellettuale e morale. Le persone, che vi appartengono, debbano essere ammesse all'elettorato indipendentemente da ogni considerazione di fortuna o d'imposta. La costituzione inglese imitata da altre, la costituzione siciliana e la costituzione del Regno d'Italia assicuravano una distinta rappresentanza alle università od alle classi dotte: rappresentanza che aveva la sua origine nella idea della diversità degli interessi delle classi, o in tradizioni di tempi, in cui le università avevano realmente una esistenza affatto distinta. Oggi questi privilegi non hanno più ragione di esistere e la rappresentanza separata dei dotti male tutelerebbe i loro pretesi interessi, ridotta come è ad una piccola minoranza. Come la legge spagnuola del 1865, la nostra legge ammette gli esercenti una professione liberale al voto, confondendoli, come è naturale, coi costituenti delle altre classi. Dall'art. 3 sono ammessi all'elettorato indipendentemente da ogni censo i membri delle accademie, delle camere di agricoltura, commercio ed arti, i direttori dei comizi agrari, i professori e i dottori di collegio delle università, i professori delle accademie di belle arti, i professori dei pubblici istituti di istruzione secondaria e delle scuole normali e magistrali, i laureati nelle università, i procuratori, i notari, ed altri esercenti approvati.

Con molto senno si rimediò nella nuova estensione della legge ad una deviazione dai principii, che la informavano, e che già era stata biasimata dal Casanova. L'articolo 4 della legge del 1848, disponeva al numero 1 che i laureati nelle università del regno dovessero essere ammessi all'elettorato, a condizione che pagassero la metà dell'annuo censo o del fitto stabilito dalla legge medesima.

Digitized by Google

Questa confusione di due presunzioni affatto distinte non aveva ragione alcuna di esistere. La collazione di quel grado è abbastanza seria per dare una prova evidente della capacità di chi l'ha ottenuto (1).

Seconda categoria — Esercizio di un pubblico ufficio.

La seconda categoria si compone, come dissi, dei pubblici funzionarii. Nessun dubbio è stato mai elevato sulla loro capacità intellettuale: la loro posizione li mette specialmente in grado di conoscere i pubblici affari e le necessità del paese. Si elevarono però molti dubbi sulla loro indipendenza. L'interesse, che ha ciascun funzionario di rimanere al suo posto non solo ma di progredire nella sua carriera, gli farà cercare, si dice, la benevolenza dei superiore ed egli quindi sarà disposto a votare, come una macchina, pel candidato governativo. Questa presunzione, bisogna confessarlo, è molto forte, massime nel nostro paese, dove le vecchie abitudini assolutiste hanno conservate nell'antico impiegatumo la corruzione e il servilismo. E neppure mi sembrano molto convincenti le ragioni, che generalmente si portano per giustificare la loro ammessione al voto. Essi, si dice, non formeranno mai se non una piccola minoranza in seno del Collegio. Ma non è questo di che si tratta: si tratta di ammettere sì o no la loro incapacità, e da un altro lato può darsi benissimo il caso, che in una elezione molto contrastata il loro voto sia quello che dia il tratto alla bilancia, falsandone così i resultati. Non è neppure una buona ragione che gl'interessi dei funzionarii dell'ordine giudiziario rivalizzino con quelli dell'ordine esecutivo, e che fra gli uni e gli altri in un gran numero di funzionari gli interessi individuali del proprietario, del capitalista, del letterato la vincano su quelli di categoria (2). Questa lotta d'interessi non significa nulla: il solo interesse, a cui si deve aver riguardo, si è quello generale, che cioè gli elettori sieno indipendenti da ogni sinistra influenza. Nonostante queste obiezioni la nostra legge ammette al numero 7 dell'art. 3 « i funzionari ed impiegati civili e militari in attività di servizio o che godono di una pensione di riposo, nominati dal governo di S. M. o addetti agli ufficii del Parlamento » ed anche a me quella presunzione di incapacità morale non sembra abbastanza fondata per escludere persone, la cui idoneità intellettuale è incontrastabile. La presunzione infatti non può militare in primo luogo contro i funzionarii dell'ordine giudiziario, i quali essendo inamovibili sono sottratti ad ogni pressione governativa. Quanto poi ai funzionarii dell'ordine esecutivo, la loro dipendenza mi pare che abbia una indole assai diversa da quella, in cui può trovarsi, per esempio, il lavorante di fronte al capo della fabbrica,

(1) Casanova. Op. cit. II, 265.

(2) Cherbuliez. Loco cit. — Casanova. Op. cit. II, 267.

Digitized by Google

dove lavora. Il potere esecutivo è responsabile della sua condotta davanti alle Camere, che possono domandargli conto del modo illegittimo con cui si è ingerito nelle elezioni e della sua pressione sugli impiegati subalterni. Non è vero, come dicono alcuni, che il potere esecutivo debba distinguersi dal legislativo, e lasciarsi libero nella nomina e nella remozione degli impiegati: il sindacato delle Camere può e deve estendersi a tutto l'andamento della pubblica amministrazione. Nei rapporti fra cittadini, fra elettore ed elettore, la intimidazione e la corruzione sfuggono in generale alla prova, e devono essere prevenute con garanzie anteriori: ma nei rapporti fra l'amministrazione e i suoi funzionari la prova è chiara e pronto il tribunale. I diritti del pubblico funzionario, che ha subita una pressione, o le cui giuste espettative sono state violate, saran fatte valere dal Parlamento, a cui egli ne faccia appello. Ma il pericolo maggiore, potrà dirsi, non consiste in questo, consiste nella acquiescenza del funzionario alla pressione dei suoi superiori immediati e mediati, nella sua naturale servilità. Una tale obiezione però si riferisce ad un ordine di idee superiori, come dissi, alla questione politica. Il servilismo degli impiegati non è che una varietà del servilismo generale verso il potere, che le tradizioni assolutistiche ingenerarono nella maggioranza del popolo e di cui esse ci lasciarono grandi traccie. Nonostante tutte le garanzie di indipendenza determinate dalla legge elettorale, nulla impedisce che gli elettori possano nel dare il loro voto aver gli occhi rivolti all'uomo che siede in alto, cercar di guadagnarsi i favori della corte o del ministero, o del prefetto o del sotto prefetto. Siamo allora nel campo di una questione morale, che solo il tempo e l'educazione della libertà possono risolvere. Quando la pubblica amministrazione sarà intieramente rinnovata con elementi giovani, quando la scuola della libertà avrà temprati più robusti e più nobili caratteri, quando soprattutto si avrà una buona legge, che regoli su norme invariabili la nomina e la promozione dei pubblici funzionari, togliendole all'arbitrio dei ministri, sarà remossa a mio credere ogni ragione di escludere dal voto una categoria tanto adatta alle funzioni elettorali, come quella degli impiegati.

Terza categoria — Possesso di una determinata ricchezza.

Le due suddette categorie non comprendono però se non una piccola parte della popolazione: tantochè per nove decimi almeno della intiera costituenza è necessario ricorrere alla terza presunzione che riposa sopra un grado determinato di ricchezza (1). Anche questa presunzione deve verificarsi in tutti e due gli elementi della capacità. È evidente, che l'elemento intellettuale si troverà solamente in

(1) Dalla cit. statistica delle elezioni amm. e pol. risulta che gli elettori per titoli e capacità non superano $^{2}/_{5}$ (18,51 : 100) dell'intiera costituenza.

Digitized by Google

quella condizione economica che dia agio e facoltà di acquistare una certa istruzione: ed una istruzione, si noti bene, che continui fino dalla fanciullezza, che ponga il cittadino in grado di occuparsi e di comprendere gl'interessi nazionali e locali, non quella istruzione, che si limiti al leggere e allo scrivere, o che sia stata interrotta per la necessità di abbandonarsi ad un lavoro manuale continuo. Ciò che ha valore nella presunzione del primo elemento, non è tanto il calcolo dei mezzi, di cui il cittadino ha potuto disporre, quanto il calcolo del tempo che ha potuto impiegare per la sua educazione. Il secondo elemento, l'elemento morale, non potrà ritrovarsi del pari se non in quei cittadini, che posseggono una rendita di qualunque sorte, purchè sia sufficiente a dar loro la signoria di se medesimi, a non porli nella terribile alternativa fra la convinzione ed il personale interesse. È chiaro come questa presunzione debba dare un resultato molto meno esatto di quello che si ottiene dalla eliminazione delle altre due categorie: perchè, mentre nelle une si ha la prova che si è realmente acquistato uno sviluppo individuale, nell'altra si ha solamente la prova che questo sviluppo si è potuto acquistare (1). La naturale inesattezza di questa presunzione è anche accresciuta da due circostanze, storica l'una ed economica l'altra, ma straniere ambedue all'essenza del calcolo. La prima circostanza si riferisce specialmente al nostro paese, dove, intellettualmente parlando, la fortuna è anche oggi un segno molto incerto della capacità. In quasi tutta l'Italia si ha il doloroso spettacolo tanto più visibile quanto più ci si avvicina al mezzogiorno, della crassa ignoranza non solo in certe condizioni mezzane, come nel basso commercio, ma anche nelle condizioni le più elevate. Questo brutto vestigio del dispotismo, che aveva interesse a non destare la attività addormentata dell'intelletto italiano od almeno a non elevare al di sopra di un bassissimo livello la istruzione, sparirà in breve senza dubbio, ma vizia intanto inevitabilmente la bontà delle elezioni. Abbiamo comune con molti paesi costituzionali l'altra circostanza, la quale consiste nel sistema inesatto ed empirico delle pubbliche imposizioni. La presunzione di ricchezza infatti non può calcolarsi se non sulla rendita, e per stabilire la misura della rendita bisogna tenere conto principalmente delle tasse imposte su di essa. Ora è evidente che, quando queste tasse non saranno ispirate da un metodo scientifico, ma da circostanze momentanee, da bisogni straordinari, da un sistema di fiscalità, non potranno dar mai la misura esatta della ricchezza nazionale e quindi della fortuna di ciascun cittadino.

Una buona legge elettorale ha bisogno d'appoggiarsi ad un buon sistema d'im-

(1) Casanova. Op. cit. II, 268.

Digitized by Google

poste, ad una loro ripartizione equa e stabile, che cambi cioè non colle necessità finanziarie, ma collo sviluppo progressivo della ricchezza dell'intiera nazione. La fortuna dei cittadini non viene tutta della stessa sorgente, anzi varia a seconda della natura della rendita ed anche a seconda dei luoghi diversi, giacchè la rendita non è per la presunzione di capacità elettorale se non un segno di agiatezza e di probabilità di cultura; ora l'agiatezza è relativa al diverso valore dei mezzi di sussistenza e di educazione. È quindi lo ripeto, un errore gravissimo quello in cui incorsero i legislatori francesi del 1817 e del 1830, di stabilire un censo uniforme senza tener conto, come dissi, delle altre sorgenti di rendita: e di risolvere il problema, tagliando il nodo invece di scioglierlo, creando una capacità fittizia per non scendere ad investigazioni particolari, che solo possono determinare la misura nei varii casi. La rendita fondiaria è un cespite importante di rendita, che si può valutare meglio d'ogni altra sulla imposta, perchè la imposta sugli immobili è più facile d'ogni altra a stabilirsi e a regolarsi sul vero loro valore: ma sarebbe una idea ben falsa applicare la medesima misura d'imposta al commercio ed all'industria, quando esse sono soggette a tasse di patenti che non sono proporzionate alla loro reale importanza economica: nè si potrebbero senza falsare il principio della rappresentanza trascurare le altre rendite indipendenti da quelle due prime e che pure assicurano ai loro possessori un certo agio ed una reale capacità. La misura e la determinazione di queste rendite diverse deve essere differente nei vari popoli a seconda delle loro condizioni economiche. Vengo perciò direttamente all'esame delle disposizioni della nostra legge sotto questo importante rapporto. Il numero 4 dell'articolo 1° stabilisce un censo elettorale di quaranta lire italiane, il quale deve abbracciare secondo l'articolo 2° ogni specie di imposta diretta e così l'imposta prediale, la personale e la mobiliare, a cui per una disposizione recente si è sostituita la imposta sulla ricchezza mobile, le prestazioni fisse e proporzionali che si pagano per le miniere e fucine, i diritti di finanza imposti per l'esercizio di uffici e professioni, ed ogni altra imposta diretta di simil genere. È evidente come un censo così basso ammetta alla elezione molti abitanti delle campagne. Il tributo prediale, a cui si aggiunge il provinciale, non però il comunale (art. 2° capoverso) deve naturalmente essere imputato agli effetti della elezione a chi goda del frutto dei beni, giacchè è quel frutto che gli dà i mezzi di istruzione e la garanzia di indipendenza necessarii alla capacità: è quindi giusta la disposizione per cui, quando la nuda proprietà è divisa dall'usufrutto, l'imputazione deve farsi a profitto, dell'usufruttuario qualunque sieno le condizioni, sotto le quali l'usufrutto fu stabilito (art. 8). La legge non ha neppure trascurato la posizione

Digitized by Google

giuridica del proprietario di un fondo a seconda di un vincolo più o meno stretto che lo lega al medesimo. Non è certo contrario ai principii di ragione e di dritto che al fittaiolo di poderi, il quale faccia valere personalmente ed a spese proprie l'affitto, si imputi nel censo elettorale il quinto dell'imposta prediale, purchè, ed è questa una garanzia di sincerità, ed un modo di evitare le frodi, la locazione sia fatta per atto pubblico e duri non meno di nove anni, senza che il quinto stesso debba detrarsi dal censo elettorale del proprietario (art. 8) o che riguardo ai beni enfiteutici, quattro quinti si imputino all'enfiteuta, ed il quinto al proprietario, e riguardo ai beni concessi a locaziona perpetua o di 99 anni le imposte si dividono per metà fra conduttore e locatore, prescindendo dalle clausole dei contratti, per cui o l'uno o l'altro si fosse accollato il pagamento delle tasse (art. 9). Io non vedo in ciò l'arbitrio e l'assenza di ogni principio, che vi scorge Rosmini. « La mancanza di principii e di norme fisse, egli dice, è sì grande in tutte le costituzioni alla francese che in molte leggi elettorali, che mettono il censo per base, si diminuisce poi l'importo dello stesso censo a favore di certe provincie dello stato, certe persone se ne dispensano al tutto, da certe altre lo si esige per metà; finalmente, acciocchè nulla manchi di tutto ciò che può fare l'arbitrio, si stabilisce che una identica sostanza possa venir computata come parte del censo elettorale di due persone diverse » (1). Queste accuse sarebbero giuste quando si partisse dal principio che il voto deve avere per base il possesso di una proprietà: ma quando si cerca dedurre un criterio della capacità dalle diverse condizioni sociali, non vi è nulla di ingiusto e di assurdo nell'ammettere che il possesso di un fondo a titoli diversi possa dare origine ad una diversa presunzione di capacità, come non apparve ingiustizia nè assurdità ai legislatori dell'Inghilterra nel distinguere le rendite delle proprietà di specie così differente in quel paese, nè a quelli del Belgio e dell'Olanda nell'ammettere la varietà del censo delle diverse provincie, che fu esposta nel capitolo primo. La preponderanza dei proprietarii fondiarii, che si aveva colle leggi francesi, si sarebbe ripetuta in Italia, se la legge non avesse stabilite altre categorie di fortuna e sopratutto se le liste elettorali non fossero state di molto aumentate dopo la istituzione recente della tassa sulla ricchezza mobile (2). Questa tassa è senza dubbio la più equa di tutte, quando sia ben ripartita e quando le dichiarazioni dei possessori delle rendite sieno sincere, giac-

(1) *La Costituzione etc.* 98.

(2) Col decreto del 9 agosto 1863, in conseguenza delle leggi sancite il 14 luglio 1864, 20 luglio 1864, e 11 maggio 1863.

Digitized by Google

chè colpisce direttamente la rendita e ne dà una giusta misura. Le altre tasse, che partono dai sistemi arbitrarii della ripartizione e indiziarii, oppure si fondano sul fitto di abitazione, sulla mobilia, sui servi, sugli animali di lusso non possono dare alla pari del sistema fondato sulla considerazione diretta dei lucri una esatta misura della capacità. La spesa, per esempio, di un cittadino in pigioni di casa, in servitù, in equipaggi può essere tanto più forte quanto è più considerevole la sua rendita, ma non è sempre così: e se si volesse stabilire il censo sopra questa base, si avrebbero due generalizzazioni sovrapposte, una presunzione legale di fortuna che è alla sua volta presunzione legale di capacità, fonte manifesta di grandi inesattezze (1). La istituzione di una tale imposta è stata dunque presso di noi un mezzo di allargare le costituenze chiamandovi nuovi elettori specialmente fra quei cittadini, la cui rendita proviene dall'esercizio di un'arte o d'una industria, sopra un giusto criterio di capacità. Il decreto del 9 agosto 1865 ordinò una revisione straordinaria delle liste elettorali secondo i ruoli della nuova imposta ripartita pel secondo semestre 1864, calcolando però in ragione del quadruplo e $^4/_{10}$ la quota ivi assegnata a ciascun contribuente a ragione dell'aumento fatto in quella proporzione della imposta sulla ricchezza mobile per l'esercizio dell'anno 1865 (2). Le disposizioni contenute negli articoli 11, 12, 13, 14 e 15 della legge sono una conseguenza dei principii posti negli articoli antecedenti. È giusto infatti che nel comporre la massa delle imposte necessarie per costituire il censo si tenga conto al padre di quelle che son pagate dai beni dei figli, di cui abbia il godimento, e al marito di quelle che paga la moglie, purchè non esista fra essi legittima separazione. Si mantiene a ragione anche nel sistema elettorale la presunzione già posta dal dritto civile circa ai condomini od ai soci, le cui quote si reputano eguali fino a prova in contrario. Non repugna neppure ai principii che le imposte dirette pagate da una vedova o da una moglie separata si possano imputare pel censo elettorale a favore di quello dei suoi figli e generi di primo e di secondo grado designato da lei, e che egualmente il padre, il quale paghi imposte dirette in diversi distretti elettorali, possa in quello, in cui non esercita il suo diritto, delegare ad uno dei suoi figli da

(1) Chenaillaz. *Gar. Const.* II. 137.

(2) Vedi anche la circolare relativa del Ministro dell'Interno del 13 agosto 1865. — Castiglioni. *Guida pratica per gli elettori politici etc.* Firenze 1865, 233-237. Si veda di più per il calcolo di altre tasse nel censo elettorale la circolare del ministro Rattazzi del 5 settembre 1867. — Gli iscritti, come paganti la tassa della ricchezza mobile, sono in tutto il regno 67,236, circa l'ottava parte di tutto il corpo elettorale (13,33:100). Gli iscritti per commercio, arti ed industrie ne costituivano appena $^1/_{20}$ (5,70:100).

Digitized by Google

lui nominato le imposte sui fondi che indicherà specificatamente. Anche l'obbligo di fare in ambedue i casi la delegazione per atto autentico mi sembra giusta per evitare ogni caso di contestazione e di frode, sebbene non mi sembri egualmente giusto che le dette delegazioni possono essere revocabili, giacchè la minaccia della revoca è una spada di Damocle che viola l'indipendenza dell'elettore e quando la capacità è stata ammessa una volta dalla legge, la medesima non può rilasciare questa valutazione all'arbitrio di un privato.

Il pagamento di quaranta lire d'imposta diretta non può esser però il solo criterio della capacità elettorale: giacchè la categoria degli esercenti commerci, arti ed industrie può rimanervi sacrificata, e non essere rappresentata abbastanza. Supplisce a ciò la disposizione dell'art. 4, che veduta la inesattezza del criterio che si volesse desumere dall'imposta, lo desume invece da un altro non troppo esatto esso pure, ma che si avvicina molto più dell'altro alla verità, riguardo alla presunta fortuna dei commercianti ed industriali. Questo criterio consiste nel valore locativo dei locali occupati da essi nel comune, nelle cui liste vogliono essere iscritti, comprendendosi sotto quel nome generico la casa di abitazione, gli opificii, i magazzini e le botteghe. Anche in questa sotto-categoria però si avrebbe avuto una falsa misura della ricchezza, quando non si fosse tenuto conto della gran differenza, che passa tra i fitti delle piccole città e delle borgate e quelli dei grandi centri di popolazione. Collo stabilire un valore locativo uniforme si sarebbe andati incontro ad aperte ingiustizie: tantochè è da lodarsi la legge, la quale lo stabilì a L. 200 nei comuni di una popolazione inferiore a 2500 abitanti, a 300 in quelli di 2500 a 10 mila abitanti, a 400 in quelli superiori a 10 mila abitanti, a 500 in Genova, a 600 in Torino e Milano (n. 1, 2, 3, 4, 5, dell'art. 4). Nè la legge si contenta di queste sotto-categorie: va a cercare tutte le possibili sorgenti di fortuna, disponendo all'articolo 5 che agli effetti elettorali si debbono considerare come commercianti, i capitani di mare e i direttori di stabilimenti industriali, che abbiano a servizio giornaliero costante almeno trenta operai, senza distinzione di sesso, purchè paghino le metà del censo o la metà del fitto fissato pei commercianti del comune: all'articolo 6 che sarà elettore chiunque darà prova di possedere, e d'aver posseduto per cinque anni anteriori senza interruzione, una rendita annua di lire 600 sul debito pubblico dello Stato: all'art. 7 finalmente che tutti coloro che non sono compresi nelle precedenti categorie, potranno essere iscritti sulle liste elettorali, quando dimostrino di pagare per la sola casa di abitazione abituale il fitto stabilito su case, botteghe ed opificii dei commercianti dell'articolo 4.

Basta scorrere soltanto la legge per convincersi come essa sia stata compilata

Digitized by Google

secondo i veri principii della teoria: nè i pratici resultati cancellano questa prima impressione. Non voglio dire con questo che sia un modello perfetto di legge elettorale: certe presunzioni non corrispondono forse precisamente alla vera condizione della capacità nazionale: ma bisogna tener molto conto delle circostanze, che accennai, estranee alla legge medesima e che tendono a sviarla o a paralizzarne i buoni effetti. I compilatori di essa e coloro, che la modificarono in seguito, non poterono appoggiarsi sopra dati certissimi ed incontrastabili: ed anche oggi sarebbe difficile proporre miglioramenti e modificazioni, quando mancano esatte statistiche e un numero infinito di dati materiali, che devono essere della natura la più diversa per potervi appoggiare presunzioni generali di capacità elettorale. Sarebbe però erroneo e dannoso domandare la modificazione delle grandi linee della legge, direi quasi della sua ossatura, che non potrebbe essere più solida. Al contrario di quello che accadde in molte leggi elettorali ottriate insieme colle costituzioni dai principi riformatori e che furon sempre rivolte con insigne malafede al trionfo di una classe o all'esclusione di un'altra, nella nostra traspira ad ogni articolo il desiderio sincero di chiamare alla elezione quante più persone capaci si possono rinvenire nelle diverse condizioni sociali. Dopo avere infatti respinta la doppia menzogna del voto a due gradi e dello scrutinio di lista, essa ebbe il gran merito di non lasciarsi sedurre dalla uniformità delle leggi francesi, e di particolareggiare più che fosse possibile. Le diverse categorie stabilite da essa abbracciarono tutti i gradi diversi della società, arrestandosi soltanto al punto al di sotto del quale la scienza non presume più nè cultura nè indipendenza, e nega quindi la capacità all'elettorato. Ma al di sopra di quel punto tutto le servì di criterio, imposte dirette di ogni genere, dignità, professioni, commercio, arti, industria, rendita sullo Stato, pigione di casa, cumulando così i diversi criterii, che separatamente furono le basi di altre leggi elettorali. Perfino le disposizioni speciali degli articoli 105, 106, 107, 108, rivelano la intenzione di non sacrificare alla mania delle uniformità le condizioni eccezionali ed economiche di alcune provincie. Dopo aver veduto nel capitolo primo quanti errori e quanti pregiudizii viziano la maggior parte dei sistemi elettorali, e non solo di quelli dati direttamente dal potere esecutivo, ma anche, e forse più di quelli discussi e compilati dai Parlamenti, possiamo rallegrarci con noi medesimi di avere una legge, che almeno quanto all'elettorato, che è la materia la più importante, non si allontana di troppo dall'ideale della teoria (1).

(1) Le grida, che di quando in quando sorgono dal giornalismo in Italia, per una maggior estensione dei dritti elettorali, dipendono, bisogna convenirne, da mancanza di studi sopra questo soggetto.

Digitized by Google

Altre condizioni dell'elettorato.

Oltre alle condizioni dell'elettorato desunte dalla posizione sociale, in cui si trova il cittadino, ve ne sono altre ammesse dalla maggior parte delle leggi elettorali e che in varii modi riguardano o l'elemento intellettuale o l'elemento morale della capacità. La prima di queste condizioni è la nazionalità. È naturale che, mentre gli stranieri sono ammessi a godere dei dritti civili per il principio della crescente solidarietà delle nazioni, essi non abbiano alcuna ragione per reclamare i diritti politici. Per l'esercizio di quegli basta la sola capacità naturale, per l'esercizio di questi è necessaria una capacità superiore e la conoscenza dei complicati interessi di una nazione. Attese però le circostanze speciali, in cui l'Italia si trovava alla promulgazione della legge elettorale, e le cui ragioni non spariranno se non coll'acquisto di Roma, si legge nell'articolo primo di essa la giustissima disposizione, che gli Italiani non appartenenti ai regii stati parteciperanno alla qualità di elettori solo che abbiano ottenuta la naturalità per decreto reale, mentre i non italiani non potranno acquistare i diritti politici se non colla naturalità per legge. La seconda condizione consiste in una età determinata. Lo sviluppo della intelligenza e della volontà esige un certo corso di tempo che è più precoce o più tardo, ma che al solito per la impossibilità di essere constatato in ogni caso speciale deve fissarsi sopra una presunzione. Si vide nel capitolo primo come le leggi elettorali non furono concordi nel fissare questo termine. Alcune lo posero, come la Svizzera, in una età molto inferiore a quella richiesta per la capacità civile, altre molte la fecero coincidere con questa, alcune altre finalmente non tennero conto della capacità civile fissando a 25 anni e persino a 30 anni, la capacità elettorale. I più autorevoli scrittori convengono nell'ammettere che la intelligenza richiesta per l'esercizio dei diritti politici non ha nulla che vedere con quella che si esige per l'amministrazione del proprio patrimonio (1), che quindi non vi è alcuna ragione per far coincidere i due termini (2). Per compire un atto di tanto momento come la nomina di un rappresentante, sono necessarie cognizioni più vaste ed una maggiore maturità, che non per tenere i registri del suo dare e del suo avere. Nel propri affari una do-

Si disse p. e. che l'Italia è di gran lunga inferiore a tutti i paesi governati a regime rappresentativo nel rapporto degli elettori alla popolazione. Quand'anche questo riflesso dovesse avere importanza nella teoria dell'elettorato, il che non è, la poca serietà di quest'accusa è smentita dalla statistica, la quale prova come il Belgio, il cui esempio si invoca comunemente, conti 19 elettori su 1000 abitanti, mentre l'Italia ne conta 20 su 1000. Si aspetti dal progresso della intelligenza e dallo sviluppo della ricchezza nazionale quello che si vuole affrettare con riforme premature.

(1) Casanova. *Diritto Cost.* II. 239.

(2) Chenaulias. *Gar. Const.* I. 109.

Digitized by Google

lorosa esperienza insegna presto la saviezza e la prudenza, mentre negli affari nazionali, che non toccano così da vicino, è più facile lasciarsi trascinare nei giudizii dalle passioni ardenti dei 21 anno. Attese poi le circostanze speciali della educazione della gioventù italiana e della poca consistenza del carattere nazionale, mi sembra che nulla si debba mutare alla disposizione della legge che fissa l'età ai 25 anni compiti.

Secondo il numero 3 dell'articolo 1 non possono essere elettori quei cittadini che non sappiano leggere e scrivere. È anche questa una condizione imprescindibile della verità della elezione. Il censo elettorale non è richiesto nel sistema delle categorie se non come una presunzione di cultura. Se può darsi che la indipendenza del carattere, l'elemento morale della capacità si ritrovi anche in colui, che possiede una data rendita senza sapere nè leggere nè scrivere, non si potrebbe concepire come senza questa condizione l'elemento intellettuale potesse esser salvo. Non potrà dirsi che abbia votato con cognizione di causa colui, che quando si è fatto scriver da un altro il bollettino, non sa neppur leggerlo per riconoscere, se è stato ingannato. Se inoltre molte informazioni, molte cognizioni si ottengono dalla viva voce degli amici e dei conoscenti, sarà impossibile che suppliscano a quelle, che possano acquistarsi da sè per mezzo della lettura dei giornali e dei libri. Il cittadino, a cui manchino questi mezzi primitivi di cultura, rassomiglierà al sordo-muto non istruito, e sarà esposto a tutti gli inganni i più grossolani. È impossibile quindi approvare il capoverso del numero 3 ove si dispone che nelle provincie, in cui la condizione del saper leggere e scrivere non è stata finora richiesta, nulla sia innovato ai diritti degli inalfabeti, che alla promulgazione della legge si trovino iscritti nelle liste elettorali. Questa disposizione era destinata specialmente per le provincie napoletane dove per due circolari governative del 3 gennaio 1861 e del 31 agosto 1864 si confermò che fossero conservati nelle liste elettorali gli analfabeti ammessi al voto dalla legge elettorale napoletana del 1848. Non vi è certamente alcun principio giuridico, che possa portarsi in appoggio di questa eccezione. Se una legge anteriore credè bene di mancare alle regole più volgari del diritto costituzionale, non è questa una ragione per mantenere una simile mostruosità; nè si può parlare di diritto quesito. È principio incontroverso della teoria della retroattività delle leggi, che tutte quelle, che hanno per scopo la riforma di un'istituzione, che sono insomma d'ordine pubblico, devono applicarsi immediatamente, a tutte le persone esistenti, senza riguardo alle aspettative create dalla legge anteriore. Non vi può essere diritto quesito alla ignoranza, e quando la nuova legge si basa tutta sul sistema della capacità, è un grave errore serbare una disposizione ec-

Digitized by Google

cezionale, che è la negazione dell'intiero sistema. Che se un tale articolo repugnante ai principii scientifici fu ispirato da meri riguardi del momento, è certo pessima politica quella che per evitare un malcontento passeggiero pone in gran pericolo la sincerità delle elezioni e prepara forse al paese serii imbarazzi. Un motivo di esclusione dal diritto politico può essere ancora la indegnità. Tutte le legislazioni convennero nel colpire d'interdizione politica coloro che smentirono la presunzione del diritto e mostrarono apertamente la loro incapacità morale, cosicchè non ha bisogno di commento l'art. 104 della nostra legge, che esclude dal voto i condannati a pene criminali: coloro che sono in stato di fallimento dichiarato o di interdizione giudiziaria: coloro che hanno fatta cessione dei beni, finchè non abbiano integralmente sodisfatto i loro creditori: coloro finalmente che furono condannati per furto, truffa od attentato ai costumi.

Condizione del sesso—Se le donne debbano essere ammesse ai diritti politici.

Una ultima causa di esclusione, che ha una origine ben diversa dalle altre, è quella del sesso. Seguendo l'esempio di tutti i paesi costituzionali, la legge elettorale del regno d'Italia non ammette all'esercizio del diritto di voto se non i cittadini maschi. La scienza però ha elevato delle voci isolate in favore del sesso femminile, che viene in massa escluso dal suffragio, e, sebbene isolate e rare, esse hanno diritto ad essere ascoltate e discusse. È perciò che voglio soffermarmi sopra una questione che non è così futile come si ama di credere. Si tratta infatti di escludere un ordine di persone, che abbraccia tutte le più diverse condizioni e tutti i gradi possibili di cultura intellettuale e morale. Non è col ridicolo e col disprezzo che si risolvono le questioni sociali; c'è invece il pericolo di vederle sorgere un giorno, quando meno si aspettano, minacciose, sformate, strumenti in mano di fazioni. Se nelle pretensioni recenti delle donne a conquistare una dignità virile vi è dell'eccesso e dell'esagerazione, esse non sono meno degne di studio, perchè ogni manifestazione dello spirito umano può sempre porgere utili ammaestramenti. Questa ricerca ha tanto maggiore interesse dacchè uno scrittore spesso da me citato, e che malgrado i suoi errori è sopra ogni altro meritevole di studio, si fa difensore dei dritti del sesso femminile.

La condizione della donna nella società moderna si riconnette a mille riflessioni complicate, a ragioni profonde di fisiologia e di morale, di economia e di educazione. È quindi necessario sfiorare un ordine superiore d'idee. La differenza di sesso richiesta dalle necessità imprescindibili della benefica natura è un troppo alto attestato del diverso ufficio, a cui l'uomo e la donna furono destinati. Anche se non avessimo che questa unica prova, bisognerebbe concludere che la donna essendo creata alla gestazione ed all'allevamento fisico e intellettuale dell'uomo in quella prima età, in cui egli perirebbe senza i soccorsi

Digitized by Google

della madre, questa destinazione le crea una condizione ben diversa da quella dell' uomo. Il matrimonio, a cui la donna passa generalmente in quell'età in cui la legge civile comincia a riconoscere la responsabilità dei proprii atti, l'avvolge in una nuova sfera di doveri e di diritti. È in questa nuova condizione sociale che si svolge e, notiamolo bene, si compie la sua missione, che è tutta di educazione morale e d'amore, mezzo principalissimo della educazione medesima. Quelle donne infatti, a cui la natura non concesse la fecondità o a cui condizioni sociali diverse impedirono il matrimonio, hanno bisogno di espandersi altrove e di crearsi un centro d'affezioni, una famiglia fittizia, perchè in realtà la famiglia e la casa sono il regno della donna. Ora la famiglia è l'unità umana, la piccola società, che è il fondamento su cui si modellano, e dalla quale prendono diversa fisionomia le grandi associazioni, comunque siano costituite, qualunque forma abbiano assunta. Quindi è che la questione della famiglia, questione essenzialmente morale, si muove in una sfera tanto più serena, tanto più alta di una semplice questione politica. La costituzione della famiglia è indicata dalla stessa natura, e dalla assoluta idea di giustizia. La storia, venendo in soccorso alla ragione, ci dimostra, come finchè motivi di convenienza politica o nebbia d'ignoranza non vennero a turbare le primitive idee morali innate nel buon senso e nel cuore degli uomini, la famiglia rimase una libera società rivolta al comune perfezionamento ed all'educazione dei figli, mentre quasi tutte le antiche convivenze, che invece di modellare la società civile sulla società coniugale, adattarono invece a questa le idee o dispotiche o anarchiche, che regnavano in quella, vissero di una vita stentata e turbolenta. Nessuno almeno in questa questione vorrà negare, che il cristianesimo restaurasse i principii morali e consacrasse la santità vera di questo vincolo. È noto ancora come il nuovo concetto giuridico penò a farsi strada nella pratica dei fatti, e sarebbe troppo lungo ed inutile riandare tutte le disposizioni che nelle varie legislazioni cristiane sottoponevano la donna ad una mostruosa inferiorità. Il secolo decimonono ha il vanto di avere attinte le sue ispirazioni nell'ordine dei fatti all'alto ideale cristiano della famiglia, di avere restaurato anche nell' ordine materiale i più sani principii della ragione. Il domandare però per la donna i diritti politici in nome di questo progresso è a mio parere un disconoscerne la natura. La questione familiare è, lo ripeto, di tanto superiore alla questione politica di quanto la morale al diritto. L'ordinamento sociale e politico non hanno reale importanza se non sono rivolti allo sviluppo dell' individuo e della famiglia. Dove questi sono inceppati nella loro esistenza, nella loro libera estrinsecazione, il progresso si arresta e il fine universale è falsato, giacchè come oggi si comincia a riconoscere, gli enti col-

Digitized by Google

zione della Costituente non vi si informò, e quasi il diritto delle donne fosse un noioso impaccio sulla via della logica democratica, le posteriori costituzioni saltarono la questione a piè pari, ed anche quel gran fabbricante di orologi politici, che fu Sieyés, non ne fece mai una ruota dei suoi numerosi meccanismi. Stuart Mill porta forse innanzi ragioni più profonde di quelle dei democratici francesi, o le presenta almeno sotto una nuova forma? Egli fonda il diritto della donna sopra l'interesse eguale, che hanno gli individui umani ad esser ben governati e quindi ad avere un mezzo di assicurarsi la loro parte di benefizi. Se mai vi è qualche differenza, essa è in favore della donna, che essendo fisicamente più debole, dipende per la sua protezione in modo più speciale dalla società e dalla legge. Quando si sostiene e si pone anche in pratica la sua capacità civile, quando si libera dalla schiavitù domestica, quando le si permette l'amministrazione dei propri beni e si crede conveniente che possa pensare, scrivere ed insegnare, la sua incapacità politica non poggia più sopra alcun principio. Anche quando poi fosse altrettanto equo, quanto è ingiusto, che la donna venisse ridotta alle sole occupazioni casalinghe e sottoposta ad una autorità domestica, non avrebbe per questo minor bisogno della protezione del suffragio, onde essere garentita contro l'abuso di questa autorità. Nè alcuno osa asserire che le donne farebbero un cattivo uso del loro voto. « Quel che si dice di peggio si è che esse voterebbero come semplici macchine secondo l'ordine dei loro parenti di sesso mascolino. Se la cosa deve essere in questi termini, sia pure: se pensano da se, sarà un gran bene: se no, non vi sarà niun male. Lo sciogliere gli esseri umani dai ceppi è sempre un benefizio, quando pure non amino di camminare » (1). Meno poche differenze di locuzione i principii sono sempre gli stessi: è da un lato il diritto naturale al governo, il diritto divino di nascita, dall'altro una inconcepibile trascuranza delle condizioni sociali della donna. Per trovare la soluzione del problema bisogna abbandonare la indeterminatezza, dalla quale è circondato e distinguer bene anche qui i due elementi della capacità elettorale. La intelligenza della donna deve certamente variare, come quella dell'uomo, a seconda della sua posizione sociale e non sarebbe difficile stabilire anche per la misura dell'elemento intellettuale presunzioni legittime. Quanto all'elemento morale, tutti gli scrittori convengono nel ritenere incapace di un diritto politico la donna in qualunque gradino sociale sia posta e qualunque sia la forza della sua intelligenza. Nella abbondanza di testi autorevoli su questo soggetto, credo bene sceglierne due a preferenza di altri, perchè vengono da persone dotte nel

(1) Stuart-Mill. Op. cit. 177-178.

Digitized by Google

gius private e nel pubblico, e perchè il loro liberalismo toglie ogni sospetto alle loro parole. Nella pregevole operetta « sulla condizione giuridica delle donne » C. F. Gabba non esita un momento a separare le giuste aspirazioni della scienza verso una più larga parte assegnata alla donna nella società civile dalle aspirazioni esagerate ed assurde verso la sua assoluta parificazione coll'uomo, che tenderebbero non solo a compiere una rivoluzione intellettuale, a capovolgere idee e tradizioni di tutti i secoli e di tutti i popoli, ma anche a sradicare le influenze naturalmente esercitate sulle attitudini morali e civili dalle stesse differenze di sesso, le quali sono e non possono non essere eziandio differenze di forze e di tendenze (1). Ha perciò cura di segnare una linea profonda fra i diritti civili e i diritti politici. « Rispetto ai diritti politici, egli dice, noi non esitiamo ad asserire che i medesimi non possono alle donne spettare. I diritti politici si esercitano fuori della famiglia, mentre la sfera naturale della femminile attività dalla famiglia non esce e l'esercizio loro richiede cognizioni, interessi, e passioni, cui la donna assorbita nelle cure domestiche rimane necessariamente preclusa. Attribuire alla donna i diritti politici sarebbe farle un presente, a cui ella non aspira e di cui non saprebbe far uso. Oltre di che solendo essa naturalmente, siccome abbiamo avvertito, dividere le opinioni della famiglia cui appartiene e principalmente quelle del marito, userebbe sempre di quei diritti a modo altrui, ciò che equivale perfettamente al non usarne... Il diritto non può contraffare la natura, ma deve soltanto adattarvi le sue formule e crediamo in particolare che nella ragione e nella morale il vero ideale della donna fu e sarà sempre quello di una compagna dell'uomo, che ha comuni con questi i sentimenti ed i voleri e che non si isola quindi da lui in nessun rapporto nè dentro nè fuori della famiglia » (2). Cherbuliez che mi piace citare in secondo luogo, non è meno esplicito. Egli scarta, come oziosa, la questione del suffragio da accordarsi alla donna. Qualunque opinione si abbia sopra un futuro stato sociale e sulla emancipazione della donna, queste considerazioni non possono per lui contribuire in nulla al progresso delle scienze politiche. « Per noi, il cui svolgimento intellettuale e morale è in gran parte il risultato di questa forma di stato sociale, stabilita da secoli e forse anche per secoli, l'incapacità politica è intimamente e necessariamente legata coll'esistenza sociale della donna; questo legame è tale ai miei occhi che più immagino la donna perfetta relativamente alla parte che la è assegnata, più la credo politicamente ed anche civilmente in-

(1) Prefaz. Pag. 4.
(2 Op. cit. 14-179.

Digitized by Google

capace (1) ». La scienza è dunque ben lungi del condannare la generale opinione, e chi volesse raccogliere le sentenze degli uomini più autorevoli nella materia del diritto pubblico mostrerebbe da qual parte è la maggioranza, scientificamente parlando. È quindi strano quel tuono di sprezzante superiorità, col quale Stuart Mill, come accennavo, invoca in nome non solo delle sue particolari opinioni, ma in nome della scienza una pronta soluzione di questa questione, che è altrettanto priva d'importanza quanto la differenza della statura o del colore dei capelli (2) e pone i contradditori fra i partigiani del monopolio e della tirannide, fra le anime indurite dell'egoismo o da inveterati pregiudizi (3). Appunto perchè stime profondamente la sua splendida intelligenza, mi duole tanta leggerezza in così delicata questione. Non è già in nome di vecchi pregiudizi o di ingiustizie sociali che deve accettarsi o difendersi le necessità dell'esclusione della donna da ogni pubblico ufficio, ma in nome di un alto progresso morale anteriore e superiore ad ogni più avanzato progresso delle scienze politiche. È appunto perchè la donna ha un posto troppo alto nel perfezionamento dell'umanità, che non deve scendere in piazza ad appassionarsi per un candidato al Parlamento. Se un buone ordinamento politico, se una saggia distribuzione del diritto elettorale sono cose essenziali alla garanzia delle libertà pubbliche, non bisogna esagerare l'importanza di questo ordinamento e di queste funzioni per dimenticare l'individuo e la famiglia, come facevasi nelle società pagane, per distogliere dal suo ufficio provvidenziale la donna che nell'esercizio di altri diritti e di altri doveri si fa attive e forse più potente strumento di progresso sociale. Mostrerebbe del resto di ignorare profondamente la storia del cuore umano, chi credesse che la famiglia, la casa fosse per la donna come un carcere, che la dividesse dal resto della società ed impedisse la sua benefica influenza. Lasciatele nelle modestie delle sue attribuzioni e la troverete ben presto assai più potente di quello che se ella fosse interessata nelle questioni politiche. La sua influenza, in cui è riposto tanto avvenire di civiltà, sarà tanto più feconde di buoni resultati, quanto meno sarà diretta, quanto meno si mostrerà. La questione personale imbarazzerebbe la donna che per le sue occupazioni e per lo stesso genere di studii, a cui si applicherà d'ordinarie, sarà incapace di apprezzare l'abilità economica, amministrativa, giuridica degl'individui che si presentano all'urna. Essa di più sarà inabile se onesta, troppo abile, se corrotta, per la guerra spesso meschina di persone e d'inte-

(1) Cherbuliez. *Th. des Garant. Constit.* I, 108.

(2) Stuart Mill. Op. cit. 77.

(3) Op. cit. 180-181.

Digitized by Google

ressi, che, come in tutte le cose umane, si mescola all'alto ufficio di scegliere i rappresentanti del proprio paese. Vittima nel primo caso di tutti gl'inganni, che le può tendere l'egoismo, artefice nel secondo di tutti gl'inganni, che la sottigliezza di una donna oramai avvezza ad altra sorte d'intrighi può ritrovare, porterà un danno immenso alla spontaneità ed alla verità del suffragio. Anche questa pratica considerazione non è certo da trascurarsi, quando vediamo Stuart Mill considerarla di così poco valore. Lo sciogliere gli esseri umani dai ceppi è, egli dice, un benefizio, quando anche non amino di camminare. Ma non è certo un benefizio per essi, nè per il genere umano accordar loro una facoltà di cui o si serviranno male, o non si sapranno servire. Io non so come egli, che certo ha nelle sue pagine lo scopo di determinare le migliori garanzie di un suffragio, che sia la illuminata espressione degl'interessi e dell'intelletto nazionale, non possa vedere alcun male nel fatto che le donne pensino col cervello dei loro parenti e votino come una macchina. Nè Stuart Mill si limita a queste riflessioni, ma ama di scendere alle conseguenze remote del voto accordato alle donne e nota come non solo possa influire sulle condizioni generali del voto migliorandolo, ma anche sopra le condizioni speciali della donna maritata, accordandole quasi una garanzia di libertà ed un pegno di concordia domestica. È strano voler riconoscere nel suffragio un tal potere di coercizione. Se il rispetto della dignità e dei diritti della donna non è garantito dalle leggi civili, mi pare inutile volere attendere questo benefizio dalla legge elettorale: e se il più sovente gl'interessi inseparabili dal matrimonio bastano a turbare e troncare i più saldi vincoli, è un aggiungere pericolo a pericolo l'introdurre nella vita domestica una nuova sorgente di dissapori e di discordia. Io credo finalmente l'errore il più grande quella sentenza colla quale egli chiude la questione che cioè non si può impedire alla sua azione indiretta d'esser nociva che mutandola in azione diretta (1). Che talvolta l'influenza della donna sull'uomo possa essere, come egli dice, dissolvente, è innegabile. Dopo avere tracciato l'ideale cristiano degli uffici e della virtù femminile, è doloroso il confessare che anche nel nostro paese questo ideale non è compreso da una gran parte delle donne e che esse anzi contribuiscono a snervare la già fiacca natura della nostra gioventù. È questa anzi una ragione tutta pratica e pur troppo speciale a certi paesi d'Europa, che mi conforta nella esposta teoria. Forse in Italia l'ammettere queste donne al voto sarebbe il modo per far irrompere con più prontezza nei comizi elettorali la corruzione che per motivi speciali, che vedremo, vi serpeggia soltanto allo stato endemico. Ma negli

(1) Op. cit. 180.

Digitized by Google

altri paesi, dove le abitudini delle donne sono più libere, ma i costumi più onesti, come pure rispetto alle nostre donne, che nutrono il culto della famiglia e della virtù, è falso agli occhi miei l'asserire che la loro influenza sullo spirito della società sarebbe benefica sol quando entrasse direttamente nell'amministrazione dello Stato. Se esse potessero annettere una grande importanza al possesso di questa influenza, il che non è, perchè il più forte dominio è quello che non si impone, io vorrei rimettere a loro la questione e son certo che esse rinunzierebbero concordemente al voto che si vorrebbe offrir loro con tanta insistenza e in nome dei loro stessi vantaggi. Mentre esse infatti perderebbero la squisitezza, che è in loro sì grande, del sentimento morale negli attriti della politica, sono invece mirabilmente idonee ad afforzare quel sentimento medesimo nell'uomo, in cui spesso fa difetto accanto alla maggiore capacità intellettuale. Più d'ogni circostanza, più d'ogni meditazione e studio esse sono capaci col premio del loro affetto, colla pena del loro disprezzo di creare nello spirito dell'uomo quell'altezza e quella nobiltà, senza di cui ogni garanzia, ogni presunzione della legge elettorale sarebbero vane. In qualunque condizione si trovi, ma certamente quanto più alto è posta e quanto più è lontana dalla pratica della vita politica, amante, sposa, madre la donna prepara, se vuole, allo stato la più forte delle garanzie, che Cherbuliez direbbe anteriori, svegliando e mantenendo quei germi, da cui emergono i migliori cittadini ed i più ammirabili caratteri. E giustamente accennava a questa sua potenza educativa quel grand'uomo che fu Federico Bastiat, quando facendo la storia della *Anti-corn-law-league* notava la gran parte che hanno presa alle sue lotte ed ai suoi trionfi le donne inglesi. Esse non vedevano certo nella agitazione legale, che commuoveva il paese, una questione parlamentare o il trionfo di un partito. Esse scopersero tosto colla pietosa sagacia, che le fa accorte dei mali che affliggono l'umanità, come sotto le aride parole di salari, di profitti, di tariffe, di monopolio si nascondesse la questione di vita o di morte per tanti infelici, che era pure l'idea animatrice della lega (1). La parte dunque, che riserbano alla donna coloro, che vogliono escluderla dalle funzioni politiche, non è meno nobile, meno elevata, meno invidiabile, meno utile di quella che sognano per lei i pochi publicisti, che sostengono la dottrina contraria. Ma resta pure contro di essi un ultimo argomento, che non saprei come si possa combattere. Quando essi vogliono accordare alla donna il suffragio in nome della assoluta parificazione dei due sessi quando ne fanno un elettore, non possono, se vogliono esser logici, negarle la

(1) Si leggano a questo proposito le pagine caldamente eloquenti di quel grande economista sulla missione della donna nella società moderna. *Cobden et la Ligue*. 76-78.

Digitized by Google

qualità di eleggibile ed escluderla dai pubblici impieghi. Questa conseguenza mostruosa della loro dottrina, che aprirebbe alla donna le porte dei parlamenti, delle pubbliche amministrazioni, e dei ministeri, non ha bisogno io credo di essere confutata. Lo stesso Stuart Mill, che non teme le conseguenze dei suoi principii, ha taciuto di questa. Che se egli ha voluto alludervi col dire che l'incapacità della donna è un nonsenso nel paese, che è governato da una donna e il cui sovrano più glorioso è stato una donna, potrà osservarsi in contrario che non è questa certamente la parte più ammirabile della costituzione britannica. Se l'Inghilterra fiorì sotto Elisabetta e prospera sotto la regina Vittoria, ciò nulla prova o tutt'al più che il governo rappresentativo è una importante garanzia contro la incapacità del principe, dipenda questa da poco vigore di mente nell'uomo e dalle naturali condizioni della donna, per cui essa può esser regina soltanto nella propria famiglia (1).

Della eleggibilità — Condizioni di sesso, età, di domicilio.

La seconda parte delle questioni, che mi era proposto di risolvere nel presente capitolo, si riferisce alla eleggibilità. Dopo avere infatti stabilito, di quali classi deve comporsi la costituenza, resterebbe a vedere quali sono le persone, fra le quali essa dovrebbe scegliere i rappresentanti della nazione. La soluzione del problema si trova però racchiusa in tutto ciò che ho detto finora. Quando una legge elettorale si è presa tutta la cura possibile per restringere il diritto del suffragio a quei soli cittadini, in cui si riscontrino puri ed intieri i due elementi intellettuale e morale della capacità, ne viene la logica conseguenza che a questi cittadini si debba lasciare la scelta più estesa che si possa. La capacità elettorale è stabilita appunto allo scopo di trar fuori dalle viscere della società una capacità superiore, ma siccome questa capacità può trovarsi in qualunque classe così sarebbe illogico il porre un limite alle ricerche ed alla convinzione degli elettori. Le condizioni di eleggibilità non possono concepirsi se non in un sistema,

(1) Stuart Mill approfittò della discussione del nuovo bill di riforma per proporre nella seduta della Camera dei Comuni del 20 maggio 1867 un emendamento tendente a sostituire alla parola uomo la parola *persona*. Fortunatamente l'emendamento, sebbene da esso caldamente sostenuto, fu respinto con 196 voti contro 73.—Il movimento in favore delle donne minaccia invece di passare nella legge degli Stati-Uniti d'America. Si legge ultimamente nei giornali che è stato proposto di nominarle ai posti di console, e che uno stato dell'Unione le ha addirittura ammesse al suffragio. Non posso però tacere in compenso un fatto caratteristico, che ebbe luogo ultimamente in Inghilterra. In un meeting per l'emancipazione politica delle donne, in cui parlarono i più illustri campioni di questa opinione, fra i quali, se non erro, Stuart Mill e Fawcett, si venne dopo i loro ardenti discorsi ai voti e le donne presenti in gran numero respinsero alla quasi unanimità il beneficio che si vuol loro accordare.

Digitized by Google

il quale crede di non dover tener troppo conto della capacità nell'elettorato. Quando sorge in questo caso il timore che l'ammissione di nomini incapaci possa viziare i resultati della elezione e portare al parlamento deputati che non offrono bastanti garanzie di intelligenza o di probità, è naturale che il criterio della capacità si aposti e dalla testa dell'elettore si porti su quella del candidato. Ma è evidente che ridotta a questo punto la creazione delle categorie di eleggibilità non è se non un rimedio ad un errore: errore che invece si può sfuggire restringendo le condizioni dell'elettorato. Logicamente adunque le garanzie per l'elettorato o per la eleggibilità devono essere in ragione inversa fra loro. Pure osserva acutamente Cherbuliez, sembra che i legislatori abbiano tanto più diffidato della capacità degli eletti, quanto più pensiero si erano dati per assicurare l'esclusione degli elettori incapaci (1). In molte leggi infatti si riscontra il non senso politico di cumulare tutt'e due le specie di garanzia. Per poco che vi si rifletta, esse non possono coesistere, o si escludono a vicenda; cosicchè la questione sarà risoluta non appena si sarà fatta la scelta fra i due sistemi. Io ho già lungamente esposte le ragioni, per cui la sicurezza o la più grande probabilità di una buona elezione si trova a parer mio unicamente nella restrizione del voto ai soli capaci: non posso quindi esitare un momento ad ammettere la conseguenza, e ritenere, come canone del sistema rappresentativo, la esclusione di qualsiasi condizione di eleggibilità. Sarebbe difficile giustificare la coerenza di coloro, i quali mentre ritengono capace di una buona scelta tutta la massa del popolo od almeno la sua maggioranza, ammettono poi le condizioni di eleggibilità. Questa restrizione è un'ingiuria che si fa agli elettori, è una condanna preventiva di incapacità che si infligge loro. Essi avrebbero tutta la ragione di domandare: « perchè ci date un'arme di cui non ci possiamo servire se non a modo vostro? perchè ci permettete di camminare a patto che non si esca da un cerchio determinato? Questa non è libertà. O ci credete capaci, e non dovete imporci alcune condizioni: o ci credete incapaci, ed allora perchè ci date il voto? » Questo sistema adunque come quello del voto indiretto e del voto plurale, non può essere raccomandato in teoria, essendo anch'esso un meschino espediente contro la tirannia dell'opinione, un rimedio momentaneo alla condiscendenza a pretensioni ingiuste. È peggiore ancora, per così dire, del sistema del voto a doppio grado, perchè in questo almeno il secondo collegio non è limitato nella sua scelta.

Le condizioni di eleggibilità imposte dalle diverse leggi elettorali, riguardano come si vide nel capitolo I, il censo, l'età e il domicilio del candidato.

(1) *Gar. Const.* I. 161.

Digitized by Google

Quanto al censo è evidente, che, se un certo grado di fortuna può essere un segno sufficiente della istruzione e della indipendenza dell'elettore, questa presunzione perde ogni valore di fronte alla capacità richiesta nell'eleggibile. La istruzione infatti, l'elemento intellettuale, che si esige nel rappresentante, deve essere la più grande possibile: tanto più si raggiungerà lo scopo della elezione quanto più colto sarà il rappresentante. Ora se i mezzi di fortuna possono offrire una presunzione del *minimum* di cultura nell'elettore, come raggiungere quella del *maximum* nel candidato? Determinando, come si è fatto un censo molto alto si otterrà il resultato di empire la camera di grandi proprietari o capitalisti: ma l'esperienza ci mostra, come non sempre, specialmente nel nostro paese, la cultura maggiore si trovi in queste classi della società. Questo *maximum* dipende da mille circostanze, da fatti essenzialmente individuali, che non possono abbracciarsi sotto un generale criterio; sarà dunque miglior partito lasciarne giudici gli elettori medesimi. E non si dica neppure che eleggibile dovrà essere ogni elettore, giacchè può darsi il caso, sebbene difficilissimo, che il miglior candidato si trovi nella classe di quei cittadini, che non pagano il censo richiesto dalla legge. Neppure l'elemento morale è assicurato da un alto censo di eleggibilità. L'indipendenza, che si richiede nel rappresentante, è di una natura molto superiore a quella che si esige nell'elettore, per il semplice motivo che son molto più grandi nel governo i mezzi di corruzione e maggiore è quindi nel rappresentante la tentazione e il pericolo. Ora se da un lato è innegabile, che l'uomo facoltoso è meno corruttibile d'ogni altro perchè la sua cupidità più esigente è di tanto più difficile a sodisfarsi, e la sua posizione lo mette al coperto da ogni intimidazione, da un altro lato esso è accessibile alla corruzione che gli si presenti sotto i favori di una corte e le promesse di un'alta posizione diplomatica o di una straordinaria onorificenza (1). Il *maximum* adunque dell'onestà necessaria a respingere qualunque specie di corruzione governativa, se pure si possano ammetter gradi nell'onestà, deve riposare non sull'indipendenza di posizione nel deputato ma nella indipendenza del carattere, della quale per la solita ragione non possono esser giudici competenti se non gli elettori. È questo un punto in cui fu citata a torto una disposizione, del resto già corretta, della costituzione britannica. Tutti i membri della Camera dei Comuni, i deputati delle università ed i figli maggiori dei Pari dovevano avere 600 st. all'anno di proprietà fondiaria per la rappresentanza delle contee, 300 st. per quella dei borghi: ed i figli maggiori delle persone qualificate per essere membri della contea, si

(1) Cherbuliez. *Gar. Const.* I. 193-194.

Digitized by Google

presumeva che ne avessero la qualità. Questa disposizione fu giustamente accusata da Brougham di assurdità e di contradizione: giacchè impediva a taluno, che avesse avuto anche un milione in fondi pubblici o in commercio, di essere il rappresentante di una città commerciante, se non avesse posseduto ancora 300 st. in beni stabili (1): ma essa aveva sempre talmente repugnato al vecchio spirito del sistema rappresentativo inglese, che era sempre stata elusa con un impreatito di proprietà fatto al momento della elezione e restituito subito dopo: finchè nel primo anno della regina Vittoria si stabilì che la rendita potesse derivare dalla « real or personal property » e finalmente ogni qualificazione di censo fu abolita nel giugno 1858 (2).

La nostra legge elettorale è dunque da lodarsi se non ha imposto alcun censo di eleggibilità e non merita i rimproveri di Balbo, il quale confessa di essersi ricreduto in questa parte del sistema elettorale, e vede nella mancanza di quel censo la origine della poca pratica e del poco senno del parlamento subalpino (3). Fa meraviglia vedere apprezzare così sinistramente la naturale inesperienza di un parlamento nuovo, e attribuirle cause così sproporzionate da un uomo, che ebbe tanta e così onorata parte nel movimento rappresentativo in Piemonte.

È anche più facile dimostrare quante sieno ingiuste ed incoerenti le condizioni dell'età e del domicilio. Ricorrono anche qui le stesse ragioni. Quando si è creata una costituenza idonea a giudicare la capacità superiore del rappresentante, perchè esigere per esso una determinata età? Può darsi benissimo, ed è seguito spesso fra noi, che al di sotto dei 30 anni, limite stabilito dall'art. 40 dello statuto, vi sieno degli uomini più adatti che i candidati proposti, all'alto ufficio di rappresentante. È un frodare un parlamento di membri che possono con una più lunga esperienza e pratica degli affari divenire giovani ancora la gloria e la colonna del loro paese. In Inghilterra una legge di Guglielmo III. proibisce ai minorenni di entrare in Parlamento ma è legge poco osservata, tantochè Fox e Pitt cominciarono la loro carriera l'uno a 19, l'altro a 20 anni, sebbene fino alla maggiore età si astenessero dal voto (4). Anche il domicilio è una restrizione, che non ha quanto alla eleggibilità, alcun fondamento scientifico, e che la nostra legge non ammette. È giusto che l'elettore dia il voto nel centro abituale dei suoi interessi, dove si svolge la sua vita giuridica ed intellettuale: è una garanzia di scelte illuminate e coscienziose. Ma l'esigere, che il candidato debba avere il suo domicilio nel col-

(1) *Filos. pol.* III, 93.

(2) E. Broglio. *Delle forme parlamentari* — 1865, 90.

(3) *Della Mon. Rapp. in Italia*, 272-273.

(4) Broglio. Op. cit. 90.

Digitized by Google

legio, è evidentemente, a meno che non si tratti di funzioni di interesse locale, un rimpiccolire l'elezione portandovi le ristrette influenze provinciali e municipali, un disconoscere lo scopo della rappresentanza che si riassume in quell'articolo comune alle costituzioni moderne: « I deputati rappresentano la nazione e non il collegio o la provincia da cui furono eletti ». La disposizione, per cui in Francia si sostituì al domicilio reale il domicilio politico, il domicilio cioè nel dipartimento, in cui si pagano le contribuzioni dirette eguali al censo di eleggibilità, fece sì che si poterono avere più domicilii politici, e scemò ma non tolse affatto le incongruenze e i danni del sistema (1).

Incompatibilità parlamentari — Se i pubblici funzionari debbano essere eleggibili

Le condizioni suddette sono dunque a parer mio contrarie ad ogni principio scientifico e una buona legge deve lasciare agli elettori il giudizio o la responsabilità della idoneità del candidato. Ma sorge a questo punto una gravissima questione. Può la legge in alcuni casi creare delle incompatibilità parlamentari? Può cioè dichiarare incompatibili coll'ufficio di rappresentante certe posizioni speciali? Io credo che in genere nessuno vorrà negare alla legge questo diritto, giacchè i principii non devono essere così inflessibili da falsare, lo scopo per cui hanno da essere applicati, e quando si abbia la prova, che il parlamento verrebbe ad esser viziato da elezioni possibili di certe persone, non vi è alcuna ragione perchè la legge non possa venire in soccorso della presunta capacità degli elettori. Ma veniamo alla specie. Tutte le costituzioni d'accordo esclusero, come dall'elettorato, così dall'eleggibilità, gli indegni per condanna criminale, per fallimento, interdizione: ed anche la nostra legge sanziona all'art. 104 lo stesso principio, che non ha bisogno di esser commentato. Dove sorgono le dispute teoriche e le discrepanze legislative, si è nell'ammissione al parlamento dei pubblici funzionarii. Le ragioni, che si portano in favore di questa ammissione, hanno una certa apparenza di forza. Non si vorrà, dicesi, porre in dubbio la capacità intellettuale degli impiegati; la loro esperienza, la pratica giornaliera degli affari gli porrà meglio d'ogni altro in grado di far buone leggi, di sindacare la pubblica amministrazione con cognizione di causa. Essi saranno anzi i membri più utili del Parlamento, e la loro presenza gli darà quella sodezza pratica, che troppo spesso si desidera nelle nostre assemblee. Sarebbe inconcepibile che si dovesse discutere un affare che riguarda la marina, senza neppure un capitano di vascello, od un affare relativo all'esercito senza un ufficiale. La loro indipendenza, che si crede compromessa dalla posizione subordinata, sta tutta nel carattere individuale del rappresentante, di cui bisogna lasciare il giudizio agli elettori, tanto più poi

(1) Cherbuliez. Op. cit. I, 173.

Digitized by Google

quando si è posto il principio che qualunque condizione imposta alla eleggibilità è una misura illiberale (1). Per Balbo è infatti illiberale e nociva l'eccezione fatta per gl'impiegati. « La contradizione, egli scrive, l'errore, non dirò l'ingiustizia, ma direi volentieri la sciocceria, è manifesta. E fu poi tanto maggiore e più feconda di male conseguenze ai principii delle nostre costituzioni, delle nostre camere bambine, dove lussureggiavano l'inesperienza e l'ignoranza politica, i discorsi vuoti, le parole senza senso, l'operosità del nulla, la pigrizia degli affari veri e dove i soli impiegati avrebbero forse potuto raddrizzare tutto ciò perchè, colpa non della nazione, ma degli assolutismi precedenti, nessuno capiva nulla degli affari pubblici se non gli impiegati (2) ».

Non è difficile il provare la reale debolezza dei citati argomenti. La dipendenza dei funzionari di qualunque grado dal ministero è evidente: egli è padrone del loro avvenire, e se per certe funzioni sono state ammesse delle garanzie, se anche è fattibile e desiderabile una legge migliore sugli avanzamenti, tutto ciò non toglie che esso abbia mille mezzi diretti o indiretti per nuocere o per giovare all'impiegato che gli sia favorevole o avverso. È evidente la differenza dei motivi per cui sostenni la loro ammissibilità ai diritti di elettorate, nè so scorgere alcuna contradizione fra i due principii. Dissi che la pressione governativa sulle elezioni non poteva esercitarsi senza che essa sfuggisse al giudicio e al sindacato del Parlamento: ma quando date al governo i mezzi di avere a sua disposizione la stessa Camera dei Deputati, non vi è più giudice alcuno di appello, non vi è più garanzia. Aggiungerò che in ogni collegio vi è sempre una maggioranza di elettori e di interessi in antagonismo colla influenza, che possa esercitarsi dai pochi funzionarii governativi; ma quando si ha nella Camera una maggioranza d'impiegati, la opposizione è ridotta all'impotenza. Di più la indipendenza del deputato è esposta a molte maggiori seduzioni di quella dell'elettore; il governo ha certamente interesse a guadagnarsi un voto nella elezione, ma ha un interesse mille volte più grande a guadagnarsi un voto in una assemblea. Il pericolo dunque è troppo grave perchè se ne possa lasciare il giudizio agli elettori. Se essi si sono ingannati sulla maggiore o minore abilità del loro rappresentato, alla prossima elezione avranno pronto il rimedio: ma, quando vi sono novantanove probabilità su cento che l'impiegato anche onesto, anche reputato di una integrità ineccezionabile dalla sua costituenza, sosterrà a qualunque costo l'amministrazione, da cui ha tutto a sperare e tutto a temere, è un servizio, che si

(1) Casanova. Op. cit. II, 239.

(2) Op. cit. 271.

Digitized by Google

presta agli elettori medesimi, quello di escludere i funzionari dalla eleggibilità. Ma vi sono altre ragioni, che reclamano questa esclusione in nome dei principii fondamentali del regime rappresentativo. Uno di tali principii è la necessità di ben distinguere il potere legislativo dal giudiziario e dall'esecutivo: giacchè è una contradizione accennata da tutti i pubblicisti e feconda di gravi inconvenienti che debba fare la legge chi poi è chiamato ad applicarla. Ora non è una simile contradizione che un uomo destinato ad eseguire degli ordini, debba sindacare gli uomini stessi, dai quali gli derivano? Di più tanto i funzionari del ramo esecutivo, quanto quelli del giudiziario, han bisogno per il disimpegno del loro ufficio di aver l'animo sgombro da ogni passione politica: giacchè la legge deve essere applicata con quella imparzialità, che non è la dote preminente dei partiti. Il porli in quel campo chiuso, dove le opinioni e gl'interessi dei partiti vengono spesso ad una lotta animata, è lo stesso che volere introdurre il disordine nella macchina amministrativa e giudiziaria. Un altro argomento per la esclusione degli impiegati dalla eleggibilità si può trarre dalla condizione speciale, che crea in ogni governo rappresentativo del continente europeo il fortificarsi della *burocrazia*. Chi ha osservato attentamente le tendenze di questa classe, sa bene che non si tratta di una delle solite accuse volgari, di uno dei soliti spauracchi agitati davanti agli occhi del popolo. Questa piaga esiste realmente in tutti quelli Stati: e, se produce già fatti deplorevoli nelle loro amministrazioni, non vi è ragione davvero di introdurne la gangrena nei parlamenti, i quali soli con saggie disposizioni e con una sorveglianza continua possono opporvi un rimedio (1). Si proibisca dunque ai funzionarii di qualunque sorta di potere aspirare alla deputazione, e si proibisca, senza di che il principio verrebbe ad esser violato o smezzato, si proibisca ai deputati di assumere una pubblica funzione fin che dura il loro mandato e si sfuggirà a molti danni. Il danno invece, che, a quanto si dice, verrebbe dalla esclusione di certe capacità speciali, è rimediabile con molta facilità. In una questione di esercito o di finanza è certo da tenersi molto conto della opinione di persone che abbiano fatti studi speciali sulla materia, di vecchi amministratori o di esperti ufficiali: ma tutto ciò non è che affare di semplice informazione, la quale può ottenersi con altri mezzi, col chiamare, per esempio, nel seno delle commissioni parlamentari quelli individui medesimi per avere tutti gli schiarimenti opportuni. Del resto la inesperienza politica delle nostre assemblee scema quanto più si complica e si estende

(1) Per i caratteri e le tendenze della burocrazia v. LE PLAY. *La réforme sociale en France*. II, 236 e segg.

Digitized by Google

la pratica dei pubblici affari, municipali, provinciali e nazionali, e quando Balbo la chiama una conseguenza ed una colpa del regime assoluto, condanna la sua stessa teoria, giacchè i progressi della libertà conducono a sopprimere la ragione della eleggibilità dei pubblici funzionarii. Oltre a tutti questi argomenti ve ne è uno fortissimo e palpabile, che non trovo accennato da nessun pubblicista forse perchè troppo ovvio. La nazione paga i suoi funzionarii, perchè debbano attendere al loro ufficio: perchè devon potersi togliere a gravi ed importanti occupazioni, ad occupazioni che richiedono tutto il tempo, di cui un uomo può disporre? Quanto maggiore sarà la abilità loro, tanto più grave sarà il danno che ne risentirà lo stato, quando essi saranno strappati per molti mesi al posto, a cui li elevò il loro merito. Un buon giudice, un bravo generale, un valente professore saranno molto più utili al paese rendendo giustizia, organizzando l'esercito, facendo lezione che non sedendo al parlamento. Mi pare che il tempo e il denaro della nazione sieno abbastanza preziosi, perchè si debbano sprecare con tanto poco profitto. In Inghilterra, per esempio, nessun giudice può essere eletto: ed una grandissima quantità di impiegati sono esclusi da un centinaio almeno di leggi speciali (1). Diversi mezzi furono proposti onde profittare dei vantaggi che offre la elezione dei pubblici funzionarii, allontanandone gli inconvenienti; tutti però non bastarono (2). Il mezzo adottato più comunemente è quello accolto anche dal titolo IV. della nostra legge, che consiste nel ristringere la scelta a certi ufficii superiori, che offrono maggiori garanzie di indipendenza, e nel limitar quindi il numero degli impiegati da ammettersi alla Camera. È da notarsi la incertezza e la incoerenza della nostra legge su questo proposito. « Quando un deputato, si legge all'art. 103, riceva un impiego regio stipendiato, cesserà sull'istante di essere deputato ». Queste parole starebbero a dimostrare come il legislatore abbia ritenuto incompatibili le due qualità di rappresentante e di funzionario. Gli articoli 97 e 100 stabiliscono invece che possano essere eletti funzionarii regii stipendiati in un numero che non superi il quinto del numero totale dei deputati. La disposizione dell'art. 97 è eminentemente aristocratica, giacchè la indipendenza dei funzionari elevati come consiglieri di stato, presidenti delle supreme corti, ufficiali superiori, professori delle università è tutt'altro che provata: un avanzamento è sempre possibile anche in quelle funzioni ed è tale pur troppo la debolezza umana che anche la smania di un ciondolo, quando null'altro rimane a desiderarsi, può far dimenticare gli interessi dei costituenti e del paese.

(1) Broglio. Op. cit. 91.

(2) Casanova. Op. cit. II, 243 e segg.

Digitized by Google

Nè si dica che ciò può verificarsi in ogni grado, perchè è più facile trovare l'indipendenza del carattere nel cittadino ed anche nel modesto funzionario subalterno di quello che nel mondo dell'alta burocrazia per rapporti o per amicizie legata alla corte ed al ministero. Non vi è dunque ragione alcuna per fare una eccezione a ciò che è stabilito nell'art. 97 in principio e nell'art. 99 (1). La limitazione del numero degli impiegati è anch'essa una cosa arbitraria, che non riposa sopra alcun principio teorico. O essi si ritengono indipendenti, o se ne ha paura: nel primo caso si lasci il numero indefinito, nel secondo si escludano affatto. La legge del 1848 era più favorevole agl'impiegati, giacchè ne ammetteva un quarto della Camera: quella del 1859 e del 1860 ne restrinsero il numero al quinto: quasichè anche un quinto di persone incapaci ad essere buoni rappresentanti non vizi profondamente la costituzione dell'assemblea e non possa nei casi non rari di equilibrio dei voti degli altri quattro quinti assicurare la vittoria ad un ministero. È inutile che io mi fermi a dimostrare la evidente materialità dei ripieghi adottati nei capoversi dell'art. 100, o come finalmente si sia dovuto ricorrere alla eliminazione fortuita, al più ingiusto e al più irragionevole dei processi elettorali.

Rappresentanza delle minoranze — Obbiezioni al principio — Sistemi proposti — Sistema Hare

Dopo avere stabiliti i principii della rappresentanza, dopo aver veduto in qual modo si formi la costituenza, mi rimane da esaminare una idea luminosa, che accennai sulla fine del primo capitolo, destinata a penetrare più presto o più tardi nella pratica dei paesi costituzionali come quella che sarebbe un efficace rimedio ad un vizio innegabile del sistema rappresentativo. Il gran difetto e al tempo stesso il più grave pericolo della democrazia è la dominazione incontrastata della maggioranza, nè questo vizio sparisce nelle democrazie ordinate a governo rappresentativo, nella forma, con cui lo sono oggidì. Mentre la democrazia dovrebbe essere il popolo intero egualmente rappresentato, essa altro non è che il governo della maggioranza rappresentata esclusivamente. Fino ad ora infatti si era detto: bisogna che le minoranze si assoggettino al volere nazionale ed ab-

(1) Fra le categorie dei funzionarii eleggibili è inconcepibile che si siano potuto ammettere i segretari generali dei ministeri: è evidente che questi voteranno a qualunque costo insieme coi ministri. La disposizione dell'art. 98, che riguarda l'esclusione degli ecclesiastici aventi cura d'anime a giurisdizione con obbligo di residenza e dei membri dei capitoli e delle collegiate fu introdotta nella legge del 1859 secondo il voto espresso dalla Camera nella verificazione dei poteri della sesta legislatura 1857-58: ed è una disposizione giustissima, perchè i ministri dell'altare devono essere superiori ad ogni questione politica, ed il loro tempo è troppo prezioso. In Inghilterra chiunque ha gli ordini sacri, appartenga a qualunque culto, è escluso dalla eleggibilità: e se contravvenisse a questa legge, è soggetto alla multa di 500 sterline per ogni giorno, in cui abbia seduta. Ma perchè lo stesso motivo di esclusione non deve valere per i funzionarii compresi nell'articolo 97?

Digitized by Google

biaoo pazieoza, l meno devooo cedere ai più. Questa frase volgare, che gli scrittori di diritto pubblico hanno ripetuta per lungo tempo uno dopo l'altro, fu giustamente censurata da ingegni potenti ed originali come contraria allo spirito della rappresentanza. Il governo rappresentativo non riposa forse sul principio che la verità non è il patrimonio esclusivo di un individuo, di una classe, di una maggioranza? Le sue forme essenziali non sono infatti ad altro rivolte se non ad impedire il monopolio della giustizia, il privilegio della infallibilità, ad ottenere che i governanti provino ad ogni momento la legittimità della loro condotta. Perchè dunque la voce delle minoranze non deve essere ascoltata alla pari di quella della maggioranza? perchè non dovono esse puro essere ammesse al sindacato dei pubblici affari per mezzo della rappresentanza? Non potrebbe darsi il caso che le minoranze diverse battute nei collegii elettorali racchiudessero le persone che più e meglio di ogni altra scorgessero i veri interessi del paese e potessero giovargli inviando al parlamonto l rappresentanti delle loro opinioni? È evidente che il priocipio contrario riposa piuttosto che sullo spirito del sistema rappresentativo, sopra la falsa teoria della sovranità popolare, sul concetto pagano e barbaro del governo. Non vi è differenza alcuna fra i meno che impongono silenzio ai più colla forza delle armi, ed i più che impongono silenzio ai meno colla forza degli argomenti, quando questi ultimi non sono posti in egual coodizione dei primi e non si dà loro agio di esporre i loro pensieri. La coazione cangia nei mezzi, ma l'assolutismo è lo stesso: e se non altro, la minoranza ha ragione di dire: batti ma ascolta.

I fatti vengono colla loro evidenza a confermare queste riflessiooi. Molti errori che furooo accennati nel capitolo precedente, molti ostacoli, che si opposero allo sviluppo completo ed all'applicazione sincera del sistema rappresentativo, non dipesero il più delle volte se non dal sacrificio e quindi dall'impazienza delle minoranze, che non si rassegnavano a non essere rappresentate. Parve e spesso giustamente, che smentisse il suo nome un sistema che non lasciava discutere tutte le opinioni davanti ai grandi poteri del paese, che portava al governo una maggioranza la quale era una minoranza della nazione legale. Si pensi per un momento quante future inquietudini si risparmierebbero ai paesi costituzionali, p. e. alla Francia, quando ogni opinione potesse liberamente esprimersi dalla tribuna, e quanto le maggioranze sarebbero teoute più in freoo e rifletterebbero più maturamente, se gli interessi e le idee delle minoranze fossero sottoposte al loro giudizio dai migliori membri di esse. L'esempio finalmente dell'America, che occasiooò queste riflessiooi, è decisivo sotto questo rapporto. Ivi più che altrove si è fatta la dolorosa esperienza, che ogni potere ha bisogoo di incontrare uoa

Digitized by Google

resistenza, perchè diversamente per quell'imperfezione che è propria della natura umana, mira a conseguire il potere assoluto e il potere assoluto è la tirannia. Se ciò avviene, il progresso cessa e comincia la decadenza. Nessun potere, o sia uno, o sian pochi, o sian più, racchiude in sè tutti gli elementi del perfezionamento sociale, nè un popolo è lungamente progredito che laddove il potere più forte si è trovato di fronte a un potere rivale. La grandezza di Roma cominciò da quel giorno che la secessione del Monte Sacro dette origine al tribunato. La costituzione degli Stati-Uniti, fondando il potere della maggioranza, ha trascurato di sottometterlo a quel sindacato permanente di cui tutti i poteri hanno bisogno (1). La libertà americana ha trovato e troverà in se il rimedio a molti mali, ma gli sconci, i disastri stessi che recentemente l'hanno contristata, l'opposizione violenta che si è fatta e si fa a misure di giustizia e di umanità, dipendono da questa tirannia delle moltitudini, da cui tutti i poteri derivano mentre le minorità sono ridotte all'impotenza. È così che dalla vita politica sono esclusi i migliori, che gli spiriti più elevati si tengono lontani dalle pubbliche funzioni, ammenocchè non siano disposti ad immolare le proprie opinioni e la propria coscienza al capriccio delle masse. Si è giunti rovesciando i principii essenziali del governo rappresentativo, che tende a chiamare i migliori al governo della società, a imporre al rappresentante una linea di condotta e obblighi positivi, la qual cosa equivale presso a poco al deliberare sulla pubblica piazza. Altre considerazioni di utilità pratica consigliano ad accordare la rappresentanza alle minoranze dei diversi collegi. Uno dei pericoli, che corre nel regime rappresentativo, come è oggi costituito, la libertà individuale, dipende da quello che si disse disciplina di partito. Agli occhi dei veri liberali, non vi è nulla di più deplorevole di questo militarismo portato nel campo delle opinioni. La tendenza ad un tale organamento di partiti è tanto più forte in quei paesi, dove i caratteri sono meno improntati di individualismo e di originalità. Ora accade di sovente che una maggioranza di un collegio, specialmente se non è potentissima per numero, per timore di un partito rivale si trova obbligata a fine di non scindersi di votare compatta per il candidato del partito, il quale non è sempre il migliore nè quello che riscuote la stima generale. Lo stesso fatto si verifica agli Stati-Uniti per la nomina del Presidente. Quando invece le minoranze possano concertandosi ottenere di essere rappresentate, questa necessità di unione a qualunque costo svanisce ed ogni elettore è padrone di dare il suo voto con la più assoluta indipendenza e secondo i meriti reali del candidato.

(1) Blanc. *Lettres sur l'Angleterre* I. 327 (1862).

Digitized by Google

Quantunque il principio sia a prima vista di una evidenza incontrastabile e sembri che solo debbano nascere controversie sul modo di metterlo in pratica, pure anche ad esso furono fatte molte obiezioni che non mi par difficile di confutare. Si cominciò col negare addirittura il diritto delle minoranze. Se ogni minoranza, si disse, deve essere rappresentata, anche ogni individuo può pretendere lo stesso: di più resteranno sempre gruppi di minoranze non rappresentate; si cade quindi nell'arbitrario. Del resto se il diritto delle minoranze fosse eguale a quello della maggioranza, si porrebbero sulla medesima linea rappresentanti di partito e rappresentanti della nazione: anzi, se si volesse esser logici, si dovrebbe rinunziare anche alla rappresentanza ed organizzare la discussione e il voto delle leggi sulla pubblica piazza, ed anche in questo caso sarebbe la maggioranza che farebbe la legge (1). Mi pare di aver messo abbastanza in chiaro il diritto di ogni opinione, che raggiunga una certa importanza, ad esser rappresentata per non fermarmi di troppo sopra una obiezione così futile. Se un individuo non trova chi divida la propria opinione in una nazione intiera, ciò significa che quella opinione è puramente individuale e, sebbene giustissima, non desta bastante interesse da esigere che sia rappresentata in parlamento. A lui rimangono altre vie per esporre i propri concetti e procurarne la diffusione. Lo stesso si dica di quei piccoli gruppi, i cui interessi e concetti non hanno ancora penetrato nella coscienza nazionale. Ma che poi i rappresentanti delle minoranze si debbano dire di partito e quelli delle maggioranze nazionali, è una cosa che non ha senso. La sproporzione dipende appunto dalla lotta dei varii partiti, e non è strano che il numero si trovi dimani in favore di una opinione e di un partito, che fino ad jeri contò una piccola minoranza. La seconda obiezione ha molto maggior valore ed è forse la più forte di tutte. Se lo spirito del governo rappresentativo ripugna alla tirannia delle maggioranze, esso rende impossibile ogni applicazione pratica di sè medesimo. Se il parlamento infatti vuol fare una legge, se vuol votare il più insignificante ordine del giorno, è costretto sempre a sacrificare l'opinione di una minoranza: il governo rappresentativo è dunque per la necessità della sua stessa natura governo di maggioranze, e la presunzione della verità e della giustizia deve stare sempre in favore di queste ultime, se non si vuole scendere alla distruzione di ogni ordine sociale. L'argomento è specioso, ma confonde due cose, fra le quali passa invece una grandissima differenza. Altra cosa è la lotta delle maggioranze e delle minoranze nei collegii numerosi di un paese, altra cosa la loro lotta in una camera, che è il risultato di quella prima. È scopo dell'or-

(1) Cremer et Feitc. *Du suffrage universel et du droit electoral* Paris. 1863-68, 69.

Digitized by Google

ganamento elettorale di offrire il mezzo ai cittadini riputati capaci di affidare le più elevate funzioni pubbliche alle persone che stimano le più atte a compire un tale ufficio. Se ora per le necessità della umana natura è indispensabile dividere la grande costituenza di un paese in collegi distinti, esso deve ovviare per altra via al danno che ne deriva dalla forzata inazione di molti elettori che rimangono in minoranza. Il loro voto è ugualmente necessario a raggiungere lo scopo della rappresentanza, a dare la più esatta misura possibile della capacità nazionale. Trovato che sia il modo di utilizzare questi voti e costituita così una camera, la quale rappresenti ogni opinione ed ogni interesse che abbia una certa importanza, la cosa cambia d'aspetto. Ogni decisione, che si prende nella camera stessa, rappresenta lo ideo di una maggioranza e sacrifica una minoranza senza dubbio, ma non senza che questa ultima si sia fatta ascoltare. È naturalmente una necessità inevitabile: ma non ne viene la conseguenza che non possa evitarsi per così dire in prima istanza quello in cui non può sfuggirsi in ultima istanza. Il governo rappresentativo è dunque governo di maggioranze ma di maggioranze parlamentari. Le decisioni della maggioranza di una camera saranno tanto più mature e tanto più rispettate da tutto il paese, quanto più illuminata sarà stata la discussione, e quindi quanto maggior libertà si sarà concessa alle minoranze di esporre i loro argomenti. Quando una minoranza qualunque non sia convenientemente rappresentata al parlamento, i cittadini avranno il diritto di dire che essa avrebbe forse potuto aver tali ragioni da convincere anche la maggioranza. Il solo modo adunque non tanto di elevare il livello intellettuale e morale delle assemblee quanto di accrescere la loro autorità ed il loro prestigio, è quello di trovare la via di assicurare la rappresentanza alle minoranze dei varii collegi. — Ma non è vero, si obietta in terzo luogo, che le minoranze sieno assolutamente sacrificate, che non resti loro, se vinte nelle elezioni, altro modo di esporre e difendere le loro idee e i loro interessi. Sono sempre in loro mano quei diritti, che spettano ad ogni individuo, il diritto di stampa, di associazione, di riunione, di petizione. Tutto ciò è verissimo: ma è facile a chiunque vedere la differenza che passa fra l'avere un rappresentante all'assemblea e l'esercizio dei diritti surriferiti. Il rappresentante, che parla dalla tribuna, è ascoltato non solo dal parlamento ma da tutto il paese: un giornale, un meeting, appunto perchè di una minoranza, avrà un'eco ristretta ed una piccola autorità. Si aggiunga che non sempre il giornale è scritto dai membri migliori per senno e per onestà del partito, mentre esso si accorderà sempre nel mandare al parlamento l'uomo più idoneo sotto ogni aspetto a rappresentarlo. Si raggiungerà così un altro scopo indiretto ma non meno importante: spesso i

Digitized by Google

leaders di una minoranza appunto per la sua esclusione irritante dai pubblici affari, si lasciano trascinare più spesso dalla passione e son tratti ad esagerare i torti altrui ed i loro diritti. Metteteli invece in una assemblea di uomini rispettabili dove siano costretti a ragionare in luogo di declamare, date loro il mezzo di esercitare legalmente la loro influenza e li vedrete divenire ben presto tolleranti, equi, elementi di ordine e di progresso.

Chi finalmente non ha altra obiezioni da fare, osserva che il sistema è impraticabile, che l'attuazione pratica del principio è impossibile. Ad un tale argomento non si può rispondere in altro modo che passando in esame i diversi sistemi proposti per l'applicazione della teoria. Essi possono ridursi a due specie principali: o si è cercato infatti di dare la rappresentanza ad ogni minoranza di un collegio indipendentemente dagli altri, ovvero si è esteso quel tentativo a tutte le minoranze considerate collettivamente raggruppandone i voti senza distinzione di collegio. Il primo sistema ha prevalso in Inghilterra, come si vide, sotto la forma che gli aveva già data Lord Rossell in un suo progetto di riforma del 1854. In ogni collegio *tricornuto* ciascun elettore non potrà disporre di più di due voti. Con questo mezzo una minoranza, che raggiunga il numero di due quinti più uno dell'intiera costituenza, è sicura di avere il suo rappresentante su tre. Se infatti si suppone un collegio di 5001 elettori, in cui la maggioranza sia di 3000 e la minoranza di 2001, la prima distribuendo sui tre candidati i suoi 6000 voti sarà battuta su due dalla minoranza che potrà darne a ciascuno 2001, quindi sarà costretta a dare meno voti ad uno dei suoi candidati e così un candidato della minoranza riescirà senza dubbio (1). Assai più larga nei suoi effetti probabili era un'altra proposta fatta già da altri e nell'ultima discussione portata alla camera dei Comuni da Löwe. Per essa in ogni collegio, che dovesse nominare più di due membri, ciascun elettore avrebbe avuta la facoltà di disporre dei suoi tre o quattro voti come meglio gli piacesse, cumulandoli sopra un solo candidato o distribuendoli fra più. In questo modo una minoranza del quarto più uno avrebbe in un collegio tricornuto il suo rappresentante: giacchè, se si supponga il numero di 4001 elettori, una minoranza di 1001 sarebbe in grado di dare al suo candidato 3003 voti, mentre la maggioranza non potrebbe darne più di 300 a ciascuno dei suoi tre candidati (2). È chiaro come ambedue questi sistemi non applichino, se non incompletamente, il principio. Sebbene anche da essi è sperabile che si otterranno dei buonissimi effetti, sebbene co-

(1) R. Bonghi. *La legge di rif. elett. nella Camera dei Pari* — Nuova Antologia. Sett. 1867.
(2) Ibidem.

Digitized by Google

stituiscano un progresso sulle idee anteriori, pure non si ha in quelle forme la più estesa rappresentanza possibile delle minoranze. Bisogna infatti supporre che in un collegio esista una sola minoranza compatta, perchè possa sperare di essere rappresentata. Se in tre o quattro collegii si trovano sparsi elettori, che abbiano opinioni ed interessi conformi, ma che in ciascuno di essi non raggiungano il numero legale dei voti, queste minoranze dovranno rinunziare alla rappresentanza e ciò non è giusto, non è consentaneo al principio. Oltre a questo, tutti i sistemi che si restringeranno al cerchio di un solo collegio, avranno sempre il difetto capitale di non potere applicarsi a quelle costituenze che debbono nominare un solo rappresentante: saranno p. e. inapplicabili in Italia (1). Anche in Inghilterra da quì in avanti soli 11 collegii godranno di un tale diritto. Ora, se il principio è vero e costituisce un rimedio al vizio generale di ogni governo rappresentativo, deve potersi applicare a qualunque sistema elettorale. Questo fine importantissimo non è raggiunto a mio credere se non dal sistema proposto da Hare, svolto da Fawcett, da Stuart Mill, ed altri distinti pubblicisti. Secondo questo sistema sarebbe eletto rappresentante chiunque avesse ottenuta una quotità, che dovrebbe essere stabilita *a priori* e che potrebbe determinarsi, dividendo il numero dei votanti per il numero dei seggi della Camera. L'elezione avverrebbe anche se i voti fossero sparsi qua e là nei collegi elettorali. I voti dovrebbero darsi localmente, ma ogni elettore potrebbe votare per il candidato da lui preferito, in qualunque parte del paese si trovasse, coadiuvando così la nomina della persona, che gli andasse più a genio fra quelle presentatesi in tutto il paese. Perchè poi anche quelli che votano per un candidato locale e sono battuti, trovino altrove la loro rappresentanza, si pensò di far deporre all'elettore una lista di voti con più nomi. Il voto di un elettore non varrebbe che per un solo candidato, ma qualora l'oggetto del suo primo voto venisse a mancare perchè il candidato non avesse raggiunto la quota richiesta, il secondo potrebbe essere più fortunato. Se poi il candidato avesse ottenuto la quotità senza il voto di lui, questo voto potrebbe cooperare alla nomina di un altro. Per ottenere il numero necessario di rappresentanti e per impedire che i candidati più popolari assorbissero tutti i suffragi, non verrebbero contati a ciascun candidato che i voti necessari per la sua nomina; i voti degli altri elettori che lo avessero scelto, sarebbero trasferiti nella prima persona della loro lista, che ne abbisognasse per compire la quotità richiesta dalla legge. Un candidato riterrebbe naturalmente per sè i voti di tutti quelli che non si volessero fare rappresentare

(1) Stuart-Mill. *Gov. Rapp.* 134.

Digitized by Google

da altri, e per il resto in mancanza di meglio si potrebbe ricorrere all'estrazione a sorte. Le liste dei voti sarebbero consegnate ad un ufficio centrale, dove essi verrebbero numerati e disposti in ordine progressivo, assegnandosi a ciascun candidato la sua quota, finchè si fosse giunti a coprire tutti i seggi della Camera, preferendosi i primi voti ai secondi, i secondi ai terzi e via discorrendo. Le liste dei voti e tutti gli elementi del calcolo sarebbero depositati in uffizii pubblici e resi ostensibili a tutti gli interessati, e se taluno conseguita la quota necessaria, non fosse stato nominato, come ne avrebbe avuto il diritto, gli sarebbe facile provare il fatto.

Questo è in sostanza il progetto di Haro. Anche senza entrare in più minuti particolari sono evidenti i vantaggi, che questo sistema assicurerebbe. Prima di tutto esso rimedierebbe efficacemente a quello che mostrai essere il più grave difetto del governo rappresentativo, dando alle minoranze un'adeguata rappresentanza nel Parlamento. Infatti le minoranze potrebbero dai vari collegi concentrare i loro voti su alcuni nomi, mandando così alla Camera un numero di rappresentanti proporzionato all'estensione del loro partito. Ciò sarebbe possibile a qualunque minoranza che si componesse di un numero di cittadini abbastanza rilevante per aver diritto ad essere rappresentata. In tal modo il sistema di Hare risolve il problema più difficile della scienza del governo, problema che per l'innanzi sembrava insolubile. E si osservi che non solo lo risolve nel modo più logico e più utile alla società, ma raggiunge nel tempo stesso altri fini secondarii, ma importantissimi. Cogli attuali sistemi, come osservavo poco fa, la maggioranza si trova in generale costretta ad accettare i candidati del partito, ad obbedire a una parola d'ordine, onde i voti non vadano dispersi. Questa, dice Start-Mill, non è democrazia, è larva di democrazia. Col sistema di Hare invece non solo sarebbero rappresentate le minoranze, ma inoltre ciascuno deputato verrebbe eletto da elettori unanimi, i quali sarebbero perciò veramente rappresentati. Ciascuno di quelli elettori avrebbe dato il voto ad un candidato per fiducia nel suo ingegno e nel suo carattere, per comunanza di opinioni, e l'elezione avrebbe così un valore molto più grande. E si noti che si sceglierebbero generalmente uomini conosciuti anche fuori del collegio, e questo perchè ci fosse la probabilità che l'elezione fosse afforzata da voti conferiti al di fuori del collegio medesimo. — È facile vedere come in tal modo l'elezione inalzerebbe, per così dire, il livello stesso della Camera. Le minoranze, sarebbero naturalmente interessate a mandare al Parlamento uomini insigni, i quali rappresentassero degnamente le idee del loro partito, e avessero la probabilità di esercitare molta influenza, facendo talora colla discussione piegare la maggioranza dell'assemblea alla loro sentenza. Tutti quelli che non avessero molta sim-

Digitized by Google

patia per i candidati locali, o che non vincessero la prova col candidato locale da loro preferito, riunirebbero i loro voti su nomi di persone che si fossero acquistata una riputazione nazionale ed i cui principii fossero in armonia coi loro. Si può ragionevolmente asserire che in tal modo quasi tutti gli uomini più chiari ed atti a cuoprire il posto di rappresentante, potrebbero sedere in Parlamento, par quanto privi di influenza locale. Le moderne società non sono per questa parte nella stessa condizione della antiche democrazia, dove la tribuna era a disposizione di qualunque uomo d'ingegno, nè v'ara bisogno di alcun beneplacito per diventare pubblico consigliere. Se è vero quello che dissi, che cioè sia necessario un punto di riunione e di appoggio per le resistenze individuali, per gli interessi che l'opinione dei più non vede troppo favorevolmente, è certo cha il miglior ritegno contro gli abusi dell'opinione predominante non può essere che in una minoranza addottrinata. Nè si creda per questo che rimarrebbe sacrificata la rappresentanza dagl'interessi locali. Per quanto assa abbia una importanza secondaria poichè i deputati debbono rappresentare la nazione, è par necessario che le singole provincie abbiano al bisogno una voce autorevole che le difenda al cospetto del Parlamento e dal paese. Ora è facile intendere come in tutti quei collegi, in cui il numaro dei votanti eccederebba la quotità stabilita dalla legge, la maggioranza si metterebbe d'accordo, scegliando una persona della località, che ne conoscesse gl'interessi e i bisogni, con questo però che i voti si riunirebbero sopra un uomo veramente degno di stima. Quello cha abbiamo detto intorno alla scelta degli uomini illustri, all'influenza degli spiriti elevati, vale per le maggioranze come per le minoranze, perocchè può darsi benissimo che quelle sieno più avanzate di queste. Il risultato del sistema di Hare sarebbe dunque questo, che si avrebbero al governo uomini rispettabili esciti dalla maggioranza e una minoranza illuminata. Esso ha inoltre il pregio di migliorare il sistema elettorale, qualunque sia l'estensione del suffragio. Se questo fosse universale, le minoranze correrebbero maggior pericolo di rimanere sacrificate, ma le più importanti almeno avrebbero una rappresentanza. Esso di più è compatibile con qualunque forma della elezione, col suffragio universale come col suffragio ristretto, con i collegi a nomina singolare come con quelli a nomina plurale: la quale attitudine dimostra come in questo sistema vi sia qualche cosa, che tiene all'intima assenza della rappresentanza, e ne assicura le sorti. È naturale però che esso debba subire la prova di tutte le novità scientifiche, una opposizione ed una critica acerba. Non parlerò dalle resistenze, che il sistema di Hare potesse per avventura incontrare nell'ignoranza, nelle abitudini, negli interessi egoisti. Non c'è dubbio che in America, par esempio,

Digitized by Google

tutto quello che tendesse a diminuire l'onnipotenza della moltitudine avrebbe poca probabilità di riescita. Ma non sono queste le difficoltà che devono arrestare chi è ispirato dall'amore del progresso sociale. In Europa del resto non vi è ragione di lasciarsi spaventare da ostacoli di questo genere: Stuart Mill osserva a buon diritto che quelli che dicono che il popolo inglese respingerebbe questo sistema perchè nuovo e contrario alle vecchie abitudini, non fanno del suo senno e della sua virtù il più bell'elogio, od inclina invece a credere che quando quest'idea, che già ha molti seguaci, fosse ben compresa dai più, il popolo inglese non rifuggirebbe dal farne un pratico sperimento. Ad onore del nostro paese credo di potere ripetere quello che il prelodato scrittore dice dell'Inghilterra. Si aggiunga che noi siamo troppo nuovi alla vita costituzionale, perchè l'attuale sistema di elezione possa aver messe profonde radici nei nostri costumi. Finalmente conviene anche notare la generale indifferenza, la quale, se è cosa dolorosa, qui però allontanerebbe certo il caso di una forte resistenza ad un'innovazione che si credesse opportuno introdurre nel sistema elettorale. È desiderabile però d'altro lato che questa innovazione s'introduca sol quando le più vitali quistioni siano risolute e sia rafforzata la vita nazionale dal sentimento della sicurezza e della stabilità delle istituzioni rappresentative: onde non si corra il pericolo di veder rappresentate minoranze illegali ed ostili agli interessi supremi del paese.

Si dice da alcuni che il sistema di Hare distrugge il carattere locale della rappresentanza, ma io ho prevenuto quella obiezione, dimostrando come in generale la maggioranza raccoglierebbe i suoi voti sugli uomini più insigni della località, D'altra parte è evidente che con quel sistema i cittadini sono rappresentati, perchè scelgono persone di loro fiducia; ora in fin de'conti sono gli abitanti che devono essere rappresentati e non il terreno o le case che occupano, come sembrano pretendere quelli che si spaventano del progetto di Hare, per la quale i voti potrebbero darsi a candidati estranei alla località. Si vedrà infatti nel seguente capitolo a quale scopo è rivolta la ripartizione del territorio in distretti elettorali. Nè è meno insussistente l'altra accusa che gli si scaglia contro di favorire cioè lo spirito di casta. Un partito, una setta, un'associazione organizzata, si dice, manderà le proprie liste in tutto il paese con tanti nomi quanti sono i deputati da eleggersi, e in tal modo avrà molta probabilità di riuscita. I canditati indipendenti resteranno in una condizione difficile. In sostanza la vittoria completa sarà dei grandi partiti, meno qualche successo delle associazioni o delle unioni settarie; si avranno cumulati così i danni dello scrutinio di lista e gli inconvenienti dei collegii troppo ristretti. Certo il piano di Hare non toglierebbe certi fatti e certi pericoli, che dureranno

Digitized by Google

quanto la specie umana. Nessun dubbio che l'organizzarsi, l'associarsi, il procedere di un partito compatto e serrato renderà sempre la riescita più facile. Però una differenza esiste; quell'influenza ora è tutto, e le minoranze, ammenocchè sieno potentissime, non possono nulla nè traggono profitto dai voto, ed il progetto di Hare ne fornisce loro il modo. In America il sistema delle liste è cattivo perchè i candidati della maggioranza hanno la sicurezza della vittoria, mentre se il progetto fosse attuato, un voto dato ad un candidato indipendente non sarebbe niente affatto perduto. D'altra parte non bisogna dimenticare che lo spirito di casta, almeno fra noi, non è davvero potente, che le varie classi si confondono nell'esercizio del diritto elettorale. Io non credo per esempio, che gli operai delle varie parti del paese si metterebbero d'accordo su certi nomi, sarebbe come si è detto nella natura delle cose che si scegliessero in generale dalle maggioranze gli uomini più riputati della località. La vera difficoltà stà al dire di Stuart Mill in questo, che gli elettori indipendenti non potrebbero inscrivere che pochi nomi di fiducia, riempiendo il resto della lista di nomi di candidati del partito e creando così dei competitori ai loro candidati preferiti. Per rimediare a questo inconveniente, egli dice che si potrebbe limitare il numero dei candidati da scegliere ad una cifra tale da potersi supporre che l'elettore faccia la scelta veramente da sè. Del resto anche senza questa restrizione ritiene che al male ci sarebbe un rimedio naturale, appena il sistema fosse stato compreso dalla generalità. Tutte le associazioni si affaticherebbero a distruggerlo: in ciascuna di esse le minoranze tutte voterebbero solamente per i candidati speciali, o almeno inscriverebbero i loro nomi in capolista. Così i gruppi avrebbero la somma di potere che loro competerebbe, e ogni partito sarebbe rappresentato appunto secondo il numero dei votanti. Un'altra obiezione apparentemente seria riguarda l'applicazione del sistema. Come impedire la frode o il sospetto di frode nella operazione dell'ufficio centrale? Si era proposta la pubblicità e la libertà di esaminare le schede dopo l'elezione. Ma si osservò che tutt'al più questo porterebbe a rinviare la scheda perchè ciascuno votante la osservasse. Sarebbero però i candidati battuti, i quali temessero che si fosse commesso un errore, che delegherebbero isolatamente o insieme un intermediario per verificare l'intiero andamento dell'elezione, e in caso di sbaglio i documenti sarebbero inviati ad un Comitato della Camera elettiva, che verificherebbe le operazioni elettorali di tutta la nazione più presto di quel che non si faccia per una sola elezione in un comitato elettorale (1).

Con questi cenni non ho preteso rispondere a tutte le critiche e molto meno ri-

(1) Stuart-Mill. *Del gov. rapp.* Cap. 7.°

Digitized by Google

solvere il modo migliore di applicare il principio, così giusto in teoria, formulato da Hare. Mi basta soltanto di aver designato questo voto della scienza politica agli amici delle libere istituzioni nel nostro paese. Un'idea così felice che si sviluppò quasi contemporaneamente in Inghilterra e in Danimarca e conta già molti partigiani in Svizzera, in Francia, in Germania, non può tardare a divenire anche in Italia soggetto di discussione e di studii speciali (1).

(1) Chi amasse notizie più particolari, può consultare oltre il cap. 7.° del « *Gov. Rapp.* » di Stuart-Mill e le opere di Hare e Fawcett citate nel medesimo, un suo articolo pubblicato nel « *Fraser's Magazine* » (aprile 1859) e ripubblicato in appendice dalla seconda edizione del suo opuscolo che porta per titolo « *Toughts on parlamientary reform.* London 1859 ».

Digitized by Google

Digitized by Google

CAPITOLO III.

CONDIZIONI PARTICOLARI DELLA ELEZIONE POLITICA.

—

Nei capitolo precedente ho tentato di stabilire i principii, sui quali a parer mio riposa la teoria dell'elezione politica. Ho passato succcessivamente in rassegna i vari sistemi elettorali, concludendo che la legge deve chiamare all'esercizio del voto quelle classi della società, che abbiano in loro favore la presunzione dell'intelligenza non solo, ma anco dell'indipendenza.

Condizioni particolari della elezione — In che differiscono dalle generali.

Da una sfera elevata conviene ora scendere nel campo di più pratiche applicazioni, studiare in qual modo una legge elettorale basata sulle norme, che ho accennate, possa raggiungere lo scopo al quale è diretta. Ricerca questa arida e spinosa se si vuole, ma che apparisce necessaria a chiunque desidera che il sistema rappresentativo apporti alla società quei benefizi, che pel suo intrinseco valore è atto a produrre, e non rimanga un'astrazione scientifica. Non basta che questa mirabile macchina sia ben congegnata in tutte le sue parti; conviene imprimerle il movimento. Resta dunque a vedere quali debbano essere le condizioni speciali della elezione, fermandoci particolarmente sul disposto della nostra legge onde vedere se essa anche in questo risponda alle esigenze della teoria e alle necessità in cui si trova il paese. Imperocchè è certo che queste condizioni speciali variano secondo i diversi popoli molto più delle condizioni generali. Basta una breve riflessione a questo proposito per rimanerne convinti. Ho indicato la necessità di porre la giustizia ed il vero come base naturale della sovranità, essendo la volontà umana imperfetta ed essendo per conseguenza una teoria falsa e pericolosa quella che ammette per diritto il potere supremo negli uomini, sia in uno, sia in pochi, sia nelle maggioranze. È in virtù di questo stesso principio che ho ritenuto si dovesse respingere nell'elezione, che è la parte più essenziale del regime rappresentativo, qualunque sistema che non offrisse sufficienti garanzie d'intelligenza e di indipendenza negli elettori. Ora la natura umana è dappertutto la stessa, e in ogni politica associazione, che sia retta da istituzioni rappresentative, sarà pur necessario uniformarsi nella elezione a quelle norme, che potrebbero lasciarsi da parte soltanto quel giorno in cui l'uomo cangiasse natura. Io non intendo dire con ciò che una perfetta uniformità debba

Digitized by Google

esistere a questo proposito fra tutti i popoli. Dissi già che i precedenti storici, il grado maggiore o minore della politica educazione, il diverso organamento sociale sono tutte ragioni per cui l'elezione può e deve essere diversamente ordinata nei vari paesi; ma non è peraltro men vero che i principi fondamentali rimangono gli stessi. Si potrà, come si vede, estendere più o meno il diritto di suffragio, ma converrà sempre tener d'occhio la massima che non è lecita ampliarlo che fin dove si possano trovare gli elementi variabili della capacità. Sarà sempre vero che il suffragio universale nello stato presente delle società civili non risponde al fine dell'elezione, che questo fine è falsato nel suffragio a doppio grado e così via discorrendo. Dunque fino ad un certo punto le condizioni generali dell'elezione si rassomigliano dappertutto. Le condizioni particolari variano molto di più. Quando si tratta di applicare alla realtà della vita politica i grandi principi delle scienze sociali, conviene tener conto dello stato, nel quale un popolo si trova. Nell'elezione non si può perdere di vista questa necessità, se non si vuole che essa, fondata pure su ottimi principi, non raggiunga lo scopo. È evidente che non basta stabilire per legge quali classi debbano essere ammesse al voto; bisogna pure che si faccia una repartizione di collegi, che nelle operazioni elettorali si seguano certe formalità, certi usi. Ebbene, in tutto questo non si può fare astrazione dalle naturali divisioni di un paese, dalla sua educazione, dalle tendenze, dal carattere. Trascurando queste particolarità, si correrebbe il rischio di rendere inutili le garanzie basate sulle condizioni generali della rappresentanza, o di scemarne almeno grandemente i vantaggi. Che una grande città avesse un solo deputato, mentre altre più piccole ne avevano due o tre, fu lungamente possibile in Inghilterra, dove questo fatto aveva la sua ragione di essere nel passato, dove il popolo è devoto alle tradizioni e lento alle riforme; non sarebbe cosa possibile nel nostro paese dove non ha precedenti storici. Con tutto questo andrebbe lontano dal vero chi credesse che anche a proposito delle condizioni speciali dell'elezione si dovesse trascurare la teoria. Anche qui i sani e giusti principi devono ricercarsi, perchè, se i fatti da osservarsi sono in minor numero e ristretti in un cerchio particolare, non si può studiandoli fare a meno di sottoporli ad un criterio superiore.

Le condizioni particolari dell'elezione riguardano, come ho detto, le forme colle quali la legge si applica e sono naturalmente destinate a tutelare l'indipendenza dell'elettore, non che a metterlo in condizione di esercitare il proprio ufficio con coscienza e con cognizione di causa. È cosa evidente che non basta scegliere alcune classi e queste soltanto ammettere al voto perchè presunte capaci e indipendenti; bisogna evitare i tanti pericoli, ai quali l'elettore può trovarsi facilmente esposto,

Digitized by Google

procurandogli al tempo stesso il modo di giovarsi delle proprie facoltà per raggiungere lo scopo dell'elezione. Questo consiste nel cercare buoni rappresentanti; dunque conviene porre gli elettori in condizioni tali da fare una buona scelta.

Delle circoscrizioni elettorali.

La prima questione che si presenta è quella delle circoscrizioni elettorali. Su quale base dovrà operarsi la repartizione dei collegi? Dovranno esser grandi o piccoli? Dovranno fondarsi sull'estensione territoriale, sulla popolazione, o sulla relazioni naturali che passano fra certi uomini e certi luoghi? Ecco un argomento ben grave, che bisogna esaminare con accuratezza. E prima di tutto sono da preferirsi i collegi piccoli o i grandi? Mi affretto a dichiarare che l'esagerazione in un senso o nell'altro mi sembra egualmente dannosa, e che questo è realmente uno dei casi, in cui la virtù sta nella via di mezzo. Non bisogna infatti dimenticare che il deputato rappresenta la nazione intera e non il solo collegio che lo elesse, o la provincia a cui questa appartiene. Certo è impossibile che tutti gli elettori concorrano ad eleggere tutti i deputati, ma per altro conviene cercare che l'elezione riesca l'espressione dell'opinione generale. Ora se i collegi sono troppo piccoli, si potrà dire sinceramente che rappresentano la nazione? Il voto di una, che è piccola minoranza di fronte al numero totale degli elettori, può in realtà essere molte volte contrario ai desideri della maggioranza. Non si può credere che l'elezione s'ispiri, com'è ragionevole pretendere, a principii larghi nazionali, quando il numero degli elettori è troppo ristretto. È facilissimo che l'egoismo, il quale è in fondo della natura umana, venga ad agitare questa piccola accolta di uomini, e che lo spirito municipale prevalga, perdendosi così di vista lo scopo delle elezioni. Interessi comuni, principii schiettamente rappresentativi, è difficile siano il movente delle deliberazioni di un collegio troppo piccolo. L'ambiente è troppo angusto, l'aria, che vi si respira, è troppo poco mossa e rinnuovata. Chiunque ha dovuto vivere per qualche tempo in un piccolo paese, sa che la libera amministrazione degli interessi locali, mentre sviluppa qualità altamente apprezzabili, dà luogo sovente a rivalità personali, a meschini rancori, a vedute egoistiche, a pregiudizi che nuocciono poi alla concordia dei cittadini necessaria per gli interessi più estesi. Pur troppo colui che si mostrerà deciso ad ottenere per il comune una strada, un'istituto speciale, un privilegio, sarà preferito sovente a chi non creda suo dovere far promesse, che non corrispondano all'interesse generale della nazione. In un collegio troppo ristretto esiste poi un altro grande pericolo, quella della maggior facilità di corruzione. Nè con questa pruova intendo soltanto significare la compra dei voti a danaro contante; non è questa la corruzione più pericolosa specialmente fra noi. I riguardi, le influenze personali, le speranze, i timori eserciteranno sull'animo degli elettori una pres-

Digitized by Google

sione tanto maggiore quanto più intimi saranno i rapporti giornalieri, continui, necessarii fra loro: e tutto questo può alla pari di un traffico scandaloso falsare lo spirito dell'elezione. Si tratterà p. e. di un ricco proprietario in concorrenza con un uomo probo, intelligente, ma di modesta fortuna; ebbene le aderenze, l'amicizia o l'interesse delle persone più influenti, che specialmente nei comuni di campagna sono poche e sempre le stesse, daranno facilmente la vittoria al primo e ciò con danno del paese e della località ad un tempo — Non dico che l'uso sempre maggiore della libertà non varrà a scemare quest'inconveniente specialmente coll'elevare i caratteri oggi così deboli: ma intanto quelli che ho accennati sono fatti, coi quali bisogna contare ancora per molto tempo, giacchè le trasformazioni morali sono le più lente a compirsi. Quando al contrario la costituenza è abbastanza numerosa, la possibilità della corruzione diminuisce, la probabilità, che non si perda di mira l'interesse generale, aumenta. In un collegio assai largo i candidati e i loro amici non avranno molta probabilità di esercitare un'influenza tale da falsare lo spirito e la spontaneità dell'elezione; ci sono troppi elettori, troppi nuclei di resistenza, influenze troppo varie, perchè una trionfi così facilmente. Si aggiunga che la discussione, che sorge naturalmente in un collegio esteso illumina tutti, e che non può essere a meno che vi si faccia sentire la benefica influenza di molti elettori notevoli per ingegno e per onestà. Di più si ha ragione di sperare che le idee più larghe, che gli interessi generali abbiano la vittoria sulle gretterie dello spirito municipale. Ma questi benefizi che un collegio abbastanza vasto offre in confronto di un collegio troppo ristretto, si perderebbero quando se ne estendessero soverchiamente i confini. Perchè l'elezione raggiunga il suo scopo, bisogna necessariamente che gli elettori conoscano il candidato a cui danno il proprio voto. Sarebbe inutile sforzarsi di accozzare una costituenza, che abbia le qualità indispensabili per adempire al suo ufficio, quando poi gli elettori fossero posti in condizioni tali da non poter sapere quello che fanno; si ricadrebbe allora negli inconvenienti che si volevano evitare colla restrizione del voto. Le relazioni sociali dei più e quindi i loro mezzi d'informazione, non si estendono al di là di un dato spazio, e quello che dentro certi limiti è un buon elettore, se si toglie da questi non è più tale. Ci sarebbe il pericolo che moltissimi divenissero ciechi istrumenti in mano altrui; così il voto di un gran numero di cittadini non sarebbe realmente che l'espressione del voto di pochi, nè questi sarebbero sempre i meno ambiziosi e i più onesti. È inutile dire a quali danni si troverebbe esposto il paese. La macchina del governo rappresentativo è mirabile, ma a patto che la libertà ne muove tutte le ruote, a patto che il cittadino che esercita un diritto lo eserciti con senno e coscienza. I due

Digitized by Google

elementi della capacità si disperdono colla vastità del collegio. Insomma bisogna che il collegio sia abbastanza vasto perchè si ottengono deputati atti a compiere onorevolmente il proprio mandato, abbastanza ristretto perchè il maggior numero dei cittadini concorrenti all'elezione agiscano con discernimento e con libertà (1).

Il solo modo col quale si può ottenere che il voto popolare non sia una larva di questa libertà, consiste a mio credere nel fondare le circoscrizioni elettorali sul rispetto delle relazioni e delle influenze naturali. Non si debbono insomma determinare queste circoscrizioni in modo arbitrario e che rompa le abitudini, lo stato naturale e permanente della società. Infatti se gli elettori avvezzi a trattare insieme di affari e di interessi comuni vanno, per così dire, al centro della loro vita, hanno la coscienza di ciò che fanno ed esercitano gli uni sugli altri un'influenza molto salutare. Queste circoscrizioni, nelle quali si aggruppano interessi amministrativi, giudiziari, municipali, non possono essere soverchiamente estese, e questo è un altro benefizio per le ragioni accennate di sopra. Finalmente è da notarsi che il vantaggio principale sta in questo, che cioè l'elezione politica non è più un fatto isolato ma un fatto che si riconnette con tutta la vita di un popolo, talchè bisognerebbe spengere a un tempo questa volendo distruggere quella. Del resto la connessione della vita municipale colla vita politica è così intima, essa ha così profonde radici nella storia, che soltanto una grande insipienza o un'insigne malafede potrebbero non tener conto di questo fatto nell'organamento delle libere istituzioni. Si vide infatti nel capitolo primo come dal solo movimento comunale datasse la vera origine del governo libero. La pratica, e il bisogno di libertà dovevano sorgere naturalmente nelle piccole convivenze democratiche, dove per la ristrettezza del territorio ogni cittadino era giudice della capacità di coloro che eran chiamati all'amministrazione dei pubblici affari. Questo frazionamento della società era così conforme agl'interessi dei vari gruppi che nel seno di tali piccoli governi rimase il germe di una accanita e continua resistenza al dispotismo che per natura è centralizzatore. Quando infatti la monarchia assoluta riprese il disopra in tutto il continente d'Europa, le libertà dei comuni furono a mano a mano ristrette, e si sostituì loro l'autorità di funzionari governativi. Più tardi risorsero colle istituzioni rappresentative, ma fu una grande sventura che non ebbero quasi mai un stretto legame colla vita politica. Il comune riprese la sua vita economica perchè le restrizioni ad ogni libertà erano state tolte di mezzo, ma le istituzioni centrali non armonizzarono in gran parte con questo risorgimento municipale. È naturale conseguenza delle condizioni storiche dell'Inghilterra che an-

(1) Casanova. II. 110.

Digitized by Google

Sistema inglese — La contea.

che in questa parte essa offra una felice eccezione. Il sistema elettorale inglese fu il frutto dell'esperienza, gli altri di scienza e di artifizi. Si vide come nei popoli continentali le istituzioni vi si svilupparono bene spesso non in modo semplice e conforme a natura, ma in nome di una teoria o di un interesse particolare; ripeto con Guizot che si torturarono le cose sotto pretesto di regolarle. Movendo da un principio ragionevolissimo, si distinsero i poteri e i diritti, ma non si badò a collegare fra loro le istituzioni in modo che al momento dell'azione il movimento fosse spedito ed energico. È il solito effetto del procedere per teorie assolute, di quel disdegno della realtà, che pare progresso e non è. In Inghilterra, come dicevo, fu tutto il contrario; le funzioni elettorali si chiesero alle istituzioni già esistenti, ai poteri già costituiti, alle corti di contea, alle corporazioni municipali. In origine l'elezione dei deputati delle contee si compieva nelle riunioni ordinarie. I cittadini, che ad epoche determinate si recavano alla corte di Contea per esercitarvi gli uffici a cui la legge li chiamava, eleggevano anche i rappresentanti. Infatti nei primi *writs* diretti agli *sheriffs* si diceva « *quod eligi facias in proximo comitatu* ». Più tardi quando la Camera dei Comuni ebbe acquistata molta importanza, si incominciò a pubblicare nella contea un proclama che invitava gli elettori a dare il voto. L'elezione diveniva così un atto speciale e solenne, ma compiuta sempre nella contea e in una delle sue periodiche riunioni. — Oggi le corti di Contea hanno da gran tempo per i mutamenti avvenuti nelle istituzioni inglesi, perduta gran parte della loro importanza, e l'elezione è il solo atto interessante, per il quale, i liberi possidenti vi si riuniscono. Ma le circoscrizioni sono rimaste le stesse, e la corte di contea è sempre il centro delle relazioni che passano fra di essi. Il sistema inglese non è stato dunque che lo sviluppo delle libertà esistenti: quelli stessi cittadini, che negli affari locali partecipavano all'amministrazione o alla giustizia, per gli affari generali eleggevano dei deputati. Ecco il carattere capitale del sistema inglese, che avendo profonde radici nelle tradizioni e nei costumi di quella società, non poteva correre tutte le vicissitudini, che ebbero a soffrire i sistemi del continente. Quando il potere centrale volle liberarsi dalla influenza delle elezioni, dovette ritirare alle città, alle corporazioni le loro carte, le loro libertà. È il segreto di una buona legislazione costituzionale di legare tutti i diritti gli uni agli altri in modo che non si possa attentare ad alcuno senza scuotere ad un tempo tutto l'edifizio delle istituzioni (1). Un altro vantaggio delle contee fu questo, che essendo centro di interessi amministrativi, giudiziari, locali, era impossibile che fossero troppo estese, e quindi l'elezioni dovevano riescire migliori, perchè, come

(1) Guizot. *Origines etc.* II, 169.

Digitized by Google

dicevo poco fa, al di là di un certo limite cessano di essere sincere. Quanto alle città e ai borghi, se l'ammissione dei loro deputati nel Parlamento britannico ebbe un'origine diversa, non è per altro men vero che l'elezione si fondò anche per questa parte sulle relazioni naturali, le quali sono tante fra i membri di uno stesso comune. Le città, i borghi furono società diverse dalle contee, ma nel loro cerchio ebbero gli stessi diritti, la stessa autonomia amministrativa. Ora il sistema elettorale inglese ha per sè l'esperienza, vale a dire la migliore raccomandazione. E la buona prova, che le istituzioni rappresentative hanno fatto in mezzo al popolo inglese, è dovuta in gran parte a questo intrecciarsi della vita politica colla vita locale, per cui la funzione più importante della prima non fu mai un fatto accidentale, che il governo potesse con facilità sospendere o remuovere. Accennai già come la costituzione di Sicilia del 1812 imitasse le istituzioni inglesi anche in questa materia delle circoscrizioni elettorali. Per la costituzione stessa il regno veniva diviso in ventitrè distretti, ciascuno dei quali aveva diritto di mandare alla Camera due rappresentanti. Le città dovevano mandarne più o meno secondo la loro importanza e popolazione; e per quanto le città al disotto di seimila abitanti fossero comprese nei distretti, erano escluse da questa disposizione le città demaniali, che godevano già della rappresentanza, ammenochè fossero ridotte a una popolazione di meno che duemila abitanti. Le università degli studi di Palermo e Catania mandavano un rappresentante per ciascuna. Queste disposizioni avevano un saldo fondamento nelle antiche franchigie siciliane conformi, come si vide, a quelle dell'Inghilterra. Ma potrebbe questa distribuzione proporsi come modello in un paese del continente europeo e particolarmente nel nostro? Io credo di no. È facile il comprendere e l'apprezzare il sentimento di repugnanza, che provano gli uomini di stato inglese per una ricostituzione alla francese dei loro collegii elettorali. La bontà degli istituti giuridici dipende in grandissima parte dall'effetto e dalla pratica che vi hanno preso per una lunga esistenza di essi gli esercenti il diritto. I riformisti non riflettono mai abbastanza a questa grande verità, che l'abitudine è un elemento importante della stabilità degli ordinamenti sociali. D'altra parte i vantaggi ottenuti col loro sistema irregolare e l'esempio del poco frutto ritratto sul continente dalla regolarità soverchia delle circoscrizioni fanno ripetere con ragione agli Inglesi quei versi di Canning, nei quali derideva il tempo in cui ogni borgo a modo, numericamente libero, sceglierà i suoi deputati colla regola del tre (1). È appunto questa repugnanza che ha impedito nell'ultimo bill

(1) Each fair bourgh, numerically free, Shall choose its members, by the rule of three.

Digitized by Google

di riforma una definitiva distribuzione dei seggi. In Italia però questo sentimento e le sue ragioni non possono verificarsi. Presso di noi, staccando le città delle campagne, si verrebbe a riconoscere in loro un'esistenza, un carattere affatto diverso. Nei paesi del continente europeo invece la città è in generale, o almeno molto spesso, il centro a cui convengono gli abitanti del contado, e questo per ragioni storiche ed economiche troppo note perchè io reputi necessario di trattenermici. Separando le città dalle campagne, si correrebbe il rischio di infrangere quelle relazioni naturali, che debbonsi appunto prendere a fondamento nei determinare le circoscrizioni elettorali. Non sarebbe dunque un'imitazione savia e ragionevole, ma illogica e inopportuna, di cui gli inglesi per i primi si maraviglierebbero assai.

Sistema francese - Il dipartimento

Devesi ora esaminare se sia da seguirsi piuttosto alcuno dei sistemi esperimentati in Francia. Il primo comitato della Costituente dando opera all'organamento delle varie circoscrizioni divideva il paese in distretti elettorali di 150 mila abitanti e attribuiva a ciascuno la nomina di tre deputati. Ne era incaricato un collegio di 750 elettori nominati dalle assemblee primarie. Il secondo comitato rivide il piano e lo modificò appunto in quel che riguardava l'organamento elettorale. Proponeva tre gradi d'elezione e affidava la nomina definitiva a un collegio elettorale di 81 membri soltanto: ma, come si disse nel capitolo primo, il progetto non venne approvato. Mentre però il primo comitato prendeva per base della repartizione la popolazione, il secondo aggiungeva a questa la base dell'estensione territoriale e delle contribuzioni dirette; il numero dei deputati doveva essere stabilito in ragione combinata di questi tre elementi. Tale proposta fu accettata dall'assemblea dietro le ragioni di Thouret, che dimostrò esser questo l'unico modo di giungere ad una divisione equa e ragionevole. Quanto a Sieyès egli avrebbe voluto porre a base della repartizione dei collegi l'estensione territoriale. Egli comprendeva che era nell'interesse della Francia che si ponesse riparo all'anarchia prodotta dalla caduta delle vecchie istituzioni e si fondasse un nuovo edifizio sulle rovine dell'antico, ma guastò le sue giuste idee coi processi aritmetici e geometrici di cui era molto tenero. Mirabeau combattè la divisione, per così dire, matematica e innaturale, che Sieyès voleva per la Francia, e sostenne invece che la divisione doveva farsi basandosi sulla cifra della popolazione, sull'importanza dei luoghi e sulle relazioni naturali. Dopo una viva discussione, l'assemblea approvò sulla proposta di Barnave un sistema intermedio. Vi sarebbero in Francia da 75 a 85 dipartimenti, la cui circoscrizione ed estensione varierebbero secondo le convenienze locali. Ogni dipartimento si dividerebbe in distretti, il cui numero non sarebbe inferiore a tre, nè superiore a nove, ed ogni distretto in can-

Digitized by Google

toni. I cittadini *attivi* di ogni cantone, riuniti in una o più assemblee primarie, secondochè il loro numero sarebbe inferiore o superiore a 900, avrebbero nominato a ragione di un deputato su cento cittadini aventi diritto di voto, gli elettori compartimentali. Questi avrebbero scelto i membri della rappresentanza nazionale, come delle rappresentanze locali. Il numero dei deputati pure sarebbe stato in ragione composta del territorio, della popolazione e delle contribuzioni. Così fu consacrato un principio, che fino al 1848 dominò tutte le leggi elettorali della Francia. Dissi come il comitato girondino proponesse un'assemblea unica, i cui membri, ripartiti fra i dipartimenti fossero eletti immediatamente nelle assemblee primarie da tutti i cittadini in età di 21 anni e residenti da un anno nel territorio francese, e come tutte le elezioni si dovessero fare con due scrutinii, l'uno solamente preparatorio, che serviva a formare una lista di presentazione, l'altro fra i candidati iscritti sulla lista di presentazione, e questo definitivo. Perito insieme coi Girondini il loro progetto, il Comitato di salute pubblica fu incaricato di redigerne un altro. Egli divise la Francia in frazioni di 50 mila abitanti, ciascuna delle quali eleggeva immediatamente un deputato: ma la sua proposta non fu accettata dall'assemblea, che adottò la cifra di 40 mila abitanti per costituire un collegio.

In queste costituzioni francesi, dalle quali sono da trarsi più che altro insegnamenti negativi, esiste prima di tutto un difetto capitale; manca cioè l'elezione diretta. Ora quali sieno i danni del suffragio indiretto, l'ho indicato nel capitolo precedente, ed è quindi inutile insistervi ancora. Ma non è un difetto meno grave il modo di ripartire i collegi elettorali. Non parlerò di Sieyès il quale voleva fare, come ho detto, una divisione matematica o quasi ideale, prescrivendo che i dipartimenti e i Comuni fossero di diciotto e respettivamente di sei leghe e i cantoni di due. Certo non si taglierebbero nè le case nè gli elettori, diceva Mirabeau, ma si dividerebbe ciò che è anche più inseparabile: si spezzerebbero tutti i legami, che avevano annodati da tanto tempo i costumi, le consuetudini, le produzioni, il linguaggio. Quindi Mirabeau concludeva esser necessario rispettare più che fosse possibile le antiche circoscrizioni, e non può negarsi che le sue critiche fossero giuste. Dividendo senz'altro secondo la estensione territoriale, quà si avrebbe un distretto popolato e ricco, là uno povero e quasi deserto. Eppoi le relazioni fra gli abitanti di varie località si stabiliscono attraverso i tempi ed è follia credere che si possa farle nascere a piacere. Col sistema di Sieyès è inutile l'osservare come molti elettori sarebbero staccati dal loro centro naturale per esser condotti a votare dove forse non conoscerebbero alcuno. Lo scopo e il procedimento dell'elezione sarebbero dunque falsati. — Ma non è meno falsa a mio credere la base della popo-

Digitized by Google

lazione presa isolatamente, come proponeva il primo Comitato dell'assemblea *Costituente* e la costituzione delle *Montagna*. Essendo questa in generale la base principale delle leggi degli stati continentali, mi riserbo di parlarne fra breve quando dovrò esaminare la nostra legge. Pertanto basti notare che la base delle popolazione porta con sè grandi inconvenienti. Se si staccano gli elettori del centro naturale delle loro relazioni, è vano le sperare di avere buone elezioni; ma se si prende senz'altro per base delle circoscrizioni elettorali la popolazione, è ben facile che l'elettore si trovi spostato. Le relazioni non si formano in ragione del numero, ma della posizione e di molte altre cause, che è qui superfluo il ripetere. Anche il progetto di De Serre del 1816 partiva da un falso principio; egli avrebbe voluto accettare, come diceva, la distinzione naturale dei due interessi che secondo lui avevano sopravvissuto alla rivoluzione, la proprietà fondiarie nelle campagne, l'industria nelle città. In conseguenza proponeva che in tutti i dipartimenti, fuorchè in quelli che nominavano un solo deputato e in quello della Senna, dovesse esservi un collegio della città ed uno della campagne. Il primo doveva riunire gli elettori che abitavano le città al di sopra di millecinquecento anime, il secondo si sarebbe composto degli altri elettori. Questo progetto in cui è facile il riconoscere una imitazione del sistema inglese, aveva anche in Francia gli inconvenienti che poco fa ho segnalati; voglio dire che gli mancavano ragioni storiche, le quali potessero far passar sopra alle esigenze attuali.

Helle dopo aver detto che riunendo i cittadini senza legame fra loro, si gettano nell'ignoto, e si fa sì che votino a caso e senza cognizione di causa, soggiunge che le grandezza della Francia reclama che le idee e gl'interessi vi formino dei gruppi senza che l'unità nazionale venga compromessa. Ora, egli dice, l'assemblea costituente ha risposto a tale questione da molto tempo, creando il dipartimento. In antico era la provincia che deputava agli stati-generali; oggi che gl'interessi si aggruppano per dipartimenti, è il dipartimento, che deve mandare i deputati alla Camera. Il capoluogo è il ritrovo naturale dei cittadini dentro un certo raggio. Lo sguardo vi si estende abbastanza per vedere altra cosa che l'interesse privato, non troppo per non potervi vedere. L'elezione perde il carattere esclusivamente individuale e comincia a prendere il carattere collettivo. Non è così dei circondarie, del cantone e anco meno del Comune, suddivisioni che hanno un'esistenza fittizia, buone soltanto per determinare le competenze giudiziarie e amministrative; i costumi non sono ridotti alle loro proporzioni. L'elettore crede che le si inviti a pensare a sè, e la deputazione diventa un contratto da uomo a uomo, uno scambio di servigi individuali. Ecco quanto può la geografia sulla politica; si temono al capoluogo gl'inconvenienti dello scrutinio di lista e il pericolo di scrivere sul proprio

Digitized by Google

bullettino dei nomi che non si conoscono. Ma la giusta estensione del dipartimento, i vincoli che legano fra loro gli abitanti del medesimo, rimediano a tutti questi inconvenienti e di più si accresce il numero generale degli elettori in ogni collegio senza aumentare la lista generale degli elettori (1). Non negherò che intorno al capoluogo del dipartimento si aggruppino molti interessi; ammetterò ancora che abbia molti punti di somiglianza colle nostre provincie, le quali sono in fondo, in gran parte almeno dell'Italia gli antichi contadi ed anche più colle contee dell' Inghilterra quanto alla popolazione e all'estensione di superficie (2). Ma quello che è vero sotto il riguardo amministrativo, non lo è più quando si consideri il dipartimento come circonscrizione elettorale. Allora la differenza, che lo separa specialmente dalla contea inglese, salta agli occhi di ognuno. In questa, se si ha un numero quasi eguale di abitanti, si ha però un plesso ben più stretto ed omogeneo di interessi e quindi di rapporti comuni: e la esistenza separata dei borghi cangia immensamente la sua situazione, e la rende idonea ad essere un buon collegio elettorale. Non è così, se non erro, del dipartimento, il quale per la confusione degl'interessi e dei rapporti dei comuni rurali e degli urbani riesce troppo sproporzionato e vasto per essere il centro naturale di una elezione politica. Colla esagerazione del principio giustissimo, che vuole elevata al di sopra delle grettezze municipali la scelta dei rappresentanti nazionali, si cade nell'eccesso opposto, si oltrepassano le condizioni reali della capacità e si hanno gl'inconvenienti tanto lamentati e funesti dello scrutinio di lista. Bisogna ricordarsi che onde l'elezione raggiunga lo scopo a cui è diretto è necessario che gli elettori conoscano bene il loro rappresentante, che sappiano quale è la vita, quali i precedenti del candidato al quale daranno il proprio voto. Ciò è strettamente necessario se si vuole nell'elezione libertà, sincerità, indipendenza. Ora se si fa scegliere all'elettore un deputato o due, quando egli abbia le qualità che ho indicate come necessarie ad esercitare questo ufficio, saprà esercirne con onore. Ma adottando il sistema dello scrutinio di lista, siccome è ben difficile che l'elettore conosca tutti i candidati, si apre la via agl'intrighi dei partiti, alle brighe personali. Le influenze dei partiti sono tutt'altro che dannose, ma a patto che si sappiano giudicare: è anzi dal contrasto delle influenze, che ha da nascere la libertà delle elezioni, ma la legge deve alla sua volta procurare che l'elettore dia il voto con cognizione di causa e non deve esporlo senza difesa al raggiro o a un' influenza qualunque che non sia in grado di valutare. È certo che gli

(1) Hello. *Du regime représentatif.* Bruxelles 1849.

(2) Le Play. *La reforme sociale en France.* II, 315.

Digitized by Google

elettori non hanno in generale che uno o due uomini che sieno loro veramente noti, e se si obbligano a sceglierne molti, obbediscono necessariamente al dispotismo dello spirito di partito, a quella cieca disciplina, che dal campo di battaglia si volle a torto trasportare sul campo della politica. Cosa doveva avvenire in Francia, quando ad una moltitudine di persone separate da monti e da fiumi, di persone che non si conoscevano, si chiedevano 10, 15, 20, e fin 40 nomi, come si fece a Parigi? È vero che si trattava di suffragio universale, ma il fondo della cosa rimane, anche restringendo il numero degli elettori. Caso, intrigo, ignoranza, obbedienza cieca, ecco pertanto i risultati di quel sistema. Molti naturalmente si astengono per non esser costretti ad eleggere uomini loro ignoti o noti sotto un aspetto non troppo favorevole; altri gli eleggono per aver nella lista un nome che gli sodisfi; la maggioranza perde terreno, nelle minoranze prevalgono i pochi, i partiti estremi si agitano, le liste dei candidati vengono imposte. A questo proposito Lamartine, il quale chiamava lo scrutinio di lista voto confuso, irresponsabile, tenebroso, ove niuno sa quel che nomina, in cui si vota fra due fogli di carta invece che fra due uomini conosciuti, Lamartine, che invocava il giorno in cui il popolo sarebbe chiamato a votare su nomi reali e non su fantasmi anonimi evocati dai clubs per opera delle fazioni, descriveva con molto spirito i maneggi dei comitati segreti, la tirannia che esercitavano con questo mezzo sulla Francia intera, mostrando altresì l'incuranza, che deve nascere naturalmente nell'elettore che non conosce la maggior parte dei candidati a cui è chiamato a dare il suo voto (1). I paesi, nei quali la libertà passò veramente nella pratica della vita politica, non conobbero mai questi falsi sistemi, che hanno per effetto di portare la leggerezza, la precipitazione, l'intrigo nell'atto più importante del sistema rappresentativo. E tutto deriva in sostanza da quell'errore primo, di aver isolati, costituiti a parte i diritti elettorali. Le riunioni elettorali si ridussero ad adunanze straordinarie e solenni, le circoscrizioni elettorali si fecero troppo estese, e si fa costretti a chiamare gli elettori ad un tratto per congedarli subito dopo, e chieder loro un numero troppo grande di nomi. Tutti i tentativi fatti dai legislatori francesi per armonizzare le elezioni locali colle elezioni generali fallirono, come si vide, per un altro verso, per aver cercata quella armonia in un sistema arbitrario invece di appoggiarsi sull'antica divisione comunale e partirsi da essa nella creazione del collegio elettorale. L'errore di Helio è seguito dal nostro Casanova, il quale criticando la legge Sarda del 1848 come falsa e non corrispondente ad alcun principio razionale, vorrebbe riunire gli elettori di una divisione

(1) Lamartine. Op. cit.

Digitized by Google

o di una provincia e fare eleggere da questa riunione quel numero di deputati che secondo la legge, la divisione o la provincia deve mandare al Parlamento. Così il sistema dei collegi contradice, secondo il medesimo autore, all'art. 41 dello Statuto che dichiara i deputati dover rappresentare la nazione intiera. « Non è egli evidente, prosegue, che nel sistema dei collegii elettorali, come sono ordinati, il risultato esprime unicamente il voto di una piccolissima maggioranza rispetto al numero totale degli elettori che è possibile di far concorrere alla nomina, voto il quale in realtà può essere ed è non di rado contrario a quello della maggioranza? Se per l'opposto tutti gli elettori di una divisione od almeno di una provincia, sono riuniti in un solo collegio, le scelte cadranno sugli uomini più conosciuti e stimati in quel tratto di territorio. L'intrigo e la mediocrità possono riuscire in un circolo angusto: ma a misura che il circolo si estende conviene che l'uomo si inalzi per attirare verso di se gli sguardi e i suffragi. In questo modo si toglie l'effetto delle oscure e piccole influenze per assicurare quello delle influenze grandi e legittime e la nazione può ripromettersi che i suoi deputati per il loro carattere e per il loro ingegno saranno meritevoli della comune confidenza, capaci di concorrere alla formazione della legge (1) ». I partigiani delle elezioni dipartimentali, divisionali o provinciali invocano una maggiore elevatezza di vedute nella elezione senza accorgersi, come diceva poco fa, che più si stende la circoscrizione, e più si indebolisce nell'elettore l'elemento intellettuale della capacità. In luogo di quelle che si dicono meschine influenze, si avranno le liste di nomi fabbricate negli uffici del giornale della provincia e di qualche giornale della capitale e si aggiunga, che se questo pericolo si correva nel piccolo cerchio delle antiche provincie, esso si è immensamente accresciuto e sarebbe irreparabile nel nuovo regno così vasto e così diverso di partiti e di cultura.

Non si giudichi dunque la legge elettorale italiana sulle parole dell'egregio professore genovese. Essa anzi risponde a parer mio in quel miglior modo, che sia permesso dalla affrettata unificazione di provincie così diverse, alle presenti condizioni generali del regno. Avanti le annessioni le circoscrizioni amministrative variavano a seconda delle diverse regioni e lo svolgimento spontaneo della vita locale v'era intralciato e paralizzato da istituzioni parassite (2). In tutte però si ritrovava un carattere comune, la divisione cioè in provincie, distretti e comuni. Qualunque sforzo, che avessero potuto fare governi illiberali,

Divisione amministrativa e politica del regno d'Italia — Provincia e comune

(1) *Del Dirit. Cost.* II, 279, e segg.

(2) Per la loro diversità v. *Statistica del Regno d'Italia* (Censimento Generale) Firenze, 1867. Pag. 14 e segg.

Digitized by Google

sarebbe stato inutile contro antiche tradizioni e potenti interessi. Sotto questo rapporto l'Italia è stata in condizione molto migliore, per esempio, della Francia. Presso di noi i Comuni, centro naturale in tutte le società moderne delle abitudini, degli interessi e degli affetti dei diversi gruppi di cittadini, hanno avuto di più fino dal loro primo apparire una storia gloriosa, una grande importanza economica e commerciale ed hanno lasciato quindi memorie imperiture e tradizioni di amministrazione e di autonomia. Anche la provincia si è riattaccata per noi ad una origine storica ed è stata in generale una naturale espansione del Municipio. « In Italia, diceva il Minghetti, in un suo discorso alla Camera dei Deputati, la provincia ha per avventura una personalità più spiccata che in alcuna altra parte d' Europa. Essa risale a quell'epoca, nella quale fervava la lotta fra l'elemento democratico della città e l'elemento feudale della campagna. Quando la città, trionfando, smantellò i castelli dei baroni e questi costrinse a venire ad abitare entro le sue mura, quando accolse sotto la sua protezione i borghi minori, la città si formò intorno un contado, un territorio col quale strinse vincoli d'interesse e d'affetto. Che se in alcune parti della penisola la provincia ebbe origine diversa, non fu però meno spontanea e meno distinta: e troviamo sin dal secolo XIV i nomi e le circoscrizioni quasi identiche delle provincie napoletane ». Tutte le altre circoscrizioni, che non sieno comuni e provincie, fra cui anche quelle che si hanno nel sistema vigente, i mandamenti cioè e i circondarii, non avendo radice, in antiche abitudini sono enti intermedii, che possono giovare per qualche ramo della pubblica amministrazione ma non avere importanza alcuna politica. Il sistema elettorale deve dunque quanto alla ripartizione dei collegii, riattaccarsi alle sole due divisioni amministrative importanti, che sono la provincia ed il comune. La provincia può essere naturalmente l'aggregato di molti comuni i quali abbiano larghi rapporti territoriali ed economici, ed estendersi ad un vasto tratto di paese per la ragione che i suoi affari sono trattati dai deputati dei diversi corpi municipali, da una specie di sotto-parlamento. Ma la sua attitudine a questa estensione, la comunanza di quelli interessi male si porterebbero come motivi per farne il centro della elezione politica. Per questa non si ha riguardo a quel genere di rapporti se non in quanto offrono una presunzione che gli abitanti di un dato tratto di territorio avranno occasione di conoscersi, di trovarsi spesso a contatto, di fare uno scambio continuo della loro idee e delle loro opinioni. Ora è impossibile che nelle provincie, come sono costituite oggi presso di noi, quella presunzione si avveri. La media generale per tutto il regno della loro estensione è di m. q. 4403, e la loro popolazione elettorale varia fra i 305 (Benevento), 1112 (Sondrio) 1164 elettori (Abruzze Ulteriore 1°)

Digitized by Google

e 16031 (Alessandria) 18514 (Napoli) e 20425 (Torino) (1). Tali distanze e il numero della popolazione corrispondente al numero citato degli elettori rendono impossibile fra essi un efficace riavvicinamento quale si richiede per la sincerità della elezione. È quindi da ripetersi della provincia italiana quello che dissi del dipartimento francese; il prendere come collegio elettorale la provincia porterebbe seco la necessità di farvi nominare al capoluogo un certo numero di deputati e di adottare quel sistema del voto per lista, sulla cui falsità e danni gravissimi è inutile che io ritorni (2). Resta dunque il centro più naturale dell'associazione politica, il comune. Nessuna miglior base di questa potrebbe darsi alla elezione, giacchè da tutti i pubblicisti il comune fu sempre considerato come la vera unità politica, come la forza viva degli stati moderni. Esso fu dappertutto, dall'Italia all'America, la scuola più profittevole di libertà ai cittadini, come quella che scende alla loro intelligenza e si svolge giorno per giorno sotto ai loro occhi. Gli errori politici ed amministrativi crescono in ragione diretta dell'impossibilità in cui sono i cittadini di fare una pratica continua nei propri affari, di sorvegliarne per dir così dalla finestra della propria casa il generale andamento. Ivi la capacità degli uomini superiori si misura dall'effetto, dalla riescita e non da informazioni estranee, da raccomandazioni interessate. Il comune specialmente in Italia, dove per le ragioni esposte ha una grave importanza tanto quello delle città quanto quello delle campagne, racchiude per noi la vita locale, come per gli Inglesi la contea e il borgo. I governi assoluti delle diverse provincie, come quelli di ogni altro paese, intendevano perfettamente l'importanza delle amministrazioni municipali e cercarono sempre renderle nulle e impotenti, sostituendo nella maggior parte dei luoghi il cieco sorteggio alla elezione dei cittadini, subordinandole all'arbitrio dei delegati del potere centrale. Essi sapevano benissimo che la libertà della vita municipale prima o poi fa nascere il desiderio della libertà politica centrale. Una delle prime cure al contrario dopo il risorgimento delle libertà politiche fu sempre in ogni paese la formazione di buone leggi municipali, giacchè nulla meglio della libera vita comunale prepara allo stato cittadini intelligenti, operosi o saggi elettori. Dovunque si è fondato, il governo rappresentativo ha sentito il bisogno di ritornare di dove si era partito. Neppure il comune però può prendersi come collegio elettorale: se la provincia abbracciava territorio ed interessi troppo estesi, il comune è troppo piccolo, ha inte-

(1) Scolari. *Diritto Amministrativo*. Pisa, 1864, 168 — Castiglioni. Op. cit. 153 e seg.

(2) Il rapporto dei collegi elettorali colle provincie del regno varia fra i 2 e i 19 collegi per provincia. Si noti però che non vi sono se non tre provincie che nominino due rappresentanti. La sola provincia di Benevento ne nomina un solo.

Digitized by Google

ressi troppo ristretti perchè non vi si debbano verificare gli inconvenienti che accennavo di sopra. Oltre il danno evidente dei collegi troppo piccoli, sarebbe materialmente impossibile che ogni comune eleggesse un rappresentante, perchè un corpo così numeroso si presta malissimo alle deliberazioni e alle discussioni.

Non vi è dunque altra via se non quella seguita in parte dalla nostra legge, di prendere cioè quei gruppi di comuni limitrofi, che hanno fra'loro i più stretti rapporti ed erigerli in collegio elettorale. Questo stesso sistema di aggruppamento si segue riguardo agl'interessi economici colla creazione dei consorzi, ed alla prova è riescito utilissimo. I collegii elettorali dovrebbero così rispondere alla comunione dei rapporti intellettuali e morali fra i diversi municipi come i consorzi tendono alla loro materiale comunicazione, e dovrebbero esser formati nel modo medesimo, con cui gli scrittori di diritto amministrativo vorrebbero che si costituisse l'ente intermedio fra la provincia od il comune. « Considerando, scrive Scolari, che i comuni sono in grandissimo numero e che alla piccolezza di moltissimi non può non corrispondere la scarsezza dei mezzi e la poca lavatura delle idee e delle cognizioni, apparisce evidente che unendo a gruppi i comuni secondo che i luoghi e gli interessi consigliano, se ne può, per così dire, integrare la personalità morale o fisica, così che per la loro consociazione con miglior senno e maggiore potenza bastino alla sodisfazione dei bisogni di ciascheduno. Questi gruppi per altro non devono essere troppo vasti, nè del tutto arbitrarii: fa d'uopo invece siavi spontaneità di rapporto fra i comuni consociati cosicchè delle ragioni e delle utilità del vincolo ognuno sia fatto capace e la brevità del territorio permetta le frequenti comunicazioni fra i cittadini » (1). Se si domandi, ora come si debba fare l'applicazione di questo principio alla costituzione dei nostri collegii elettorali, essa, dovrà rispondersi, non può esser fatta se non dopo studi speciali sulle condizioni delle diverse provincie e dei diversi comuni, studi speciali che non possono essere intrapresi e compiuti colla debita accuratezza se non dal potere esecutivo, coi mille mezzi d'informazione che ha sotto mano. È quindi naturale che non si possano fare proposte speciali e pratiche, finchè governo e parlamento insieme non si siano occupati con serietà di una così grave questione. Può solamente dirsi fin d'ora che colui, che si accingerà a questa difficilissima revisione dei collegii elettorali, dovrà abbandonare due punti fissi, da cui si parte la nostra legge. Il numero della popolazione di ciascun collegio non è, come è facile intendere, un buon criterio di repartizione in questa materia, sebbene sia stata accolta dalla maggior parte delle leggi elet-

(1) Op. cit. 170.

Digitized by Google

torali. Il deputato deve forse rappresentare un gruppo di 30 o 40 mila abitanti, o non è piuttosto il gruppo, che deve servire ad ottenere una buona costituenza? Anche questo sistema arbitrario è un portato della tendenza francese alla simmetria ed alla uniformità: nè so vedere in che cosa differisca dal sistema di Sieyès, che faceva i dipartimenti a furia di linee paralelle. Se in questa divisione si avrebbero avuti dipartimenti per nulla omogenei e di gran lunga diversi quanto alla popolazione, nell'altra non si ha alcun riguardo ai diversi rapporti che passano fra quel numero uniforme di abitanti. Quaranta mila cittadini raccolti in una città sono riguardo alla capacità elettorale in una condizione diversa da quaranta mila cittadini sparsi nelle campagne e nei borghi. Non voglio dire con questo che debba passare una grandissima differenza fra la estensione dei diversi collegii e la loro popolazione: ma solamente che quando il collegio si è composto nella misura richiesta dalla capacità di un consorzio dei varii comuni, non si falsi questo criterio per servire alla uniformità del numero della popolazione (1). Per fare in secondo luogo una buona ripartizione non si deve aver riguardo a staccare i comuni da diverse provincie per formare un collegio. Nella nostra divisione spesso arbitraria delle provincie amministrative può darsi benissimo il caso che alcuni comuni limitrofi abbiano molti maggiori rapporti fra loro che con quelli della loro provincia: di questi rapporti soltanto deve tenersi conto nella creazione del collegio, perchè la distribuzione della rappresentanza parte dal concetto elementare del comune e non si fonda unicamente sopra le relazioni economiche che danno vita alla provincia. Ed è così vero questo principio, che tanto nel regno di Napoli quanto in Sicilia si fu costretti a fare le provincie elettorali diverse dalle amministrative, ed a far cedere a queste e vicendevolmente aggregarsi un numero diverso di comuni (2).

Se il collegio debba esser diviso in sezioni

Composto il collegio elettorale, sorge la questione, se per comodo degli elettori, i quali sarebbero costretti a fare un viaggio per recarsi al capoluogo del collegio, esso possa dividersi in sezioni, ciascuna delle quali voti separatamente. Per escludere questa divisione si portano avanti le stesse ragioni, che valgono a sconsigliare la creazione di collegii troppo ristretti. Colle sezioni verranno a risorgere le influenze locali e meschine, che si vollero evitare colla formazione del collegio, si stabiliranno rivalità di municipii, i voti si disperderanno su varii candidati, mancherà insomma quell'accordo e quella influenza di un interesse

(1) La legge del 1848 poneva la cifra approssimativa di 24 mila abitanti: la legge del 1859 per l'annessione della Lombardia la elevava a 34 mila, e finalmente colla unione delle altre provincie italiane la cifra è venuta a variare fra i 34 mila e i 74 mila.

(2) Castiglioni. Op. cit. 155, 255.

Digitized by Google

generale, che valgono ad ottenere una migliore elezione. Queste ragioni sono vere in gran parte, ma le credo meno forti di quelle, che raccomandano la ripartizione in sezioni diverse. Il danno infatti delle rivalità municipali e della facile dispersione dei voti, che pur troppo si verifica presso di noi nei collegi di campagna, sparirà col crescere dei rapporti fra i diversi comuni e coll'aumentarsi dell'importanza del movimento elettorale, per cui prima di andare alle urne gli elettori faranno adunanze preparatorie e si metteranno fra loro in diretta comunicazione. Una convocazione speciale invece a giorno fisso nel capoluogo determinato dalla legge e lontano dei punti estremi del collegio, offrirà largo campo alla corruzione, ove non si voglia tener conto della indifferenza degli elettori, che non intraprenderanno il viaggio anche per semplice inerzia. La spesa, che richiede lo spostamento simultaneo di molte persone e la loro riunione in un centro, sarà fatta, come succede in Inghilterra, dai candidati medesimi. Ora tanto il piccolo numero dei votanti, quanto il pericolo di veder vendere un voto per un posto in carrozza ed un desinare alla trattoria del capoluogo sono inconvenienti, che paralizzano e superano i vantaggi del voto dato al centro del collegio. È dunque molto più razionale il sistema che divide il collegio in diverse sezioni, che porta, come fu detto, l'urna all'uscio dell'elettore. La nostra legge divide il collegio in tante sezioni quanti sono i mandamenti, che li compongono (art. 64); ma siccome anche i mandamenti, circoscrizione principalmente giudiziaria, non corrispondono a rapporti dei varii comuni, l'art. 64 aggiunge, che quando il numero degli elettori iscritti non supera i 40, il mandamento sarà aggregato per decreto alla più vicina sezione, e l'art. 66 dispone che, quando non sia possibile la divisione per mandamenti, ogni sezione si formerà di comuni o frazioni di comuni i più vicini fra loro. Un buon numero di decreti reali dal 1861 al 1866 dovette inoltre supplire agli inconvenienti che si verificavano per la poca esatta divisione delle sezioni e modificare la primitiva tabella di circoscrizione dei collegi (1).

Non voglio terminare la parte relativa alle circoscrizioni elettorali senza accennare ad una obiezione in parte fondata che si fece al sistema dei collegi in generale, ma più specialmente a quello dei collegii non troppo estesi. Quando l'elezione è accentrata, fu detto, il suo risultato ci si presenta come il voto della maggioranza di tutti gli elettori; dove invece è discentrata, essa può non esprimere che il voto di una piccola maggioranza del numero totale degli elettori. Infatti sommando tutte le minoranze, che rimangono necessariamente vinte nei

(1) Castiglioni. Op. cit. 55-59.

Digitized by Google

diversi collegi, esse potrebbero formare un numero assai considerevole il quale non avrà in Parlamento un'adeguata rappresentanza. Non ci si può dissimulare che l'obiezione sia grave, che le minoranze vengano in realtà sacrificate maggiormente quanto più i collegi sono ristretti, ma è vero altresì che questo inconveniente non sparirebbe anche se i collegi fossero vasti e nemmeno se fosse possibile formare un unico collegio. Dissi sulla fine del secondo capitolo qual fosse il solo modo di togliere questo gravissimo inconveniente, che falsa tutto il sistema rappresentativo. La grande e semplice idea di Hare risponde ad una tale obiezione, alla quale senza di esso non saprei quale risposta categorica potesse darsi. Senza di esso infatti sarebbero inconciliabili le due esigenze del sistema elettorale, la giusta estensione dei collegi, e la rappresentanza delle vere maggioranze. Colla prima è necessario creare molti gruppi e molti costituenze, onde l'elezione possa essere coscienziosa e sincera, ma ei ha il danno di creare nel tempo stesso molte minoranze, che unite potrebbero opporre una valida resistenza e divise vengono sacrificate facilmente. Per la seconda è necessario estendere più che si può la circoscrizione elettorale onde la elezione sia veramente l'espressione di una forte maggioranza: ma si toglie a questa maggioranza la capacità necessaria per fare una buona scelta e probabilmente si pone la elezione in mano di una minoranza intrigante. Col sistema di Hare invece si può raggiungere il primo scopo senza rinunziare all'altro, che non è meno importante: ed è questa una osservazione che la raccomanda tanto di più e fa desiderare vivamente che dalla sfera delle teorie esso passi in breve in tutti i paesi costituzionali nel campo delle pratiche applicazioni.

Determinata che sia la circoscrizione elettorale, e riuniti i costituenti al collegio o nelle sue diverse sezioni resta a vedere come si debba procedere nelle varie operazioni elettorali. Procedura della elezione — Costituzione del seggio.

È da vedersi in primo luogo come debba essere costituito il seggio destinato a raccogliere i voti e dirigere tutte le dette operazioni.

È chiaro come sia una cosa importantissima l'affidare ad uomini integri ed imparziali questa parte della procedura, giacchè, sebbene tutto si faccia colla massima pubblicità, pur nonostante un seggio devoto ad uno o ad un altro candidato ha molti mezzi per volgere la elezione a suo profitto e, se non altro, può farla annullare omettendo volontariamente delle forme essenziali, quando si accorga che il proprio favorito non ha probabilità di successo. L'ufficio di questa giunta è così delicato che bisognerebbe affidarlo a persone, le quali fossero per la loro posizione indipendenti nel tempo stesso dalle influenze governative ed estranee alle pressioni della opinione pubblica o di un partito. La nostra legge

Digitized by Google

agli art. 67 e 69 dispone che avranno la presidenza provvisoria dei collegii e sezioni elettorali fino alla nomina elettiva dei loro presidenti i giudici per ordine di anzianità, e dove non vi è nè Corte d'appello nè Tribunale di circondario, i sindaci e consiglieri comunali pure per ordine di anzianità. I due elettori più avanzati in età e i due più giovani faranno le parti di scrutatori provvisorii. Sta poi al collegio o sezioni ad eleggere a semplice maggioranza di voti il presidente e gli scrutatori definitivi. Queste disposizioni sono senza dubbio ispirate dalla onesta intenzione di allontanare ogni sospetto di ingerenza governativa, di fare uscire dalla stessa scelta dei costituenti l'ufficio elettorale: ma l'esperienza ha dimostrato come sarebbe miglior partito sottrarre quella nomina agli elettori. Avviene in fatti ordinariamente che il partito più attivo invade di buon'ora la sala delle elezioni e sceglie fra i suoi membri l'ufficio. Ora è impolitico far sorgere una nuova causa di rivalità, quando tante già ne esistono, fra i partiti. È verissimo che il partito, che fa la nomina, dice di farla e ordinariamente la fa nell'interesse del buon andamento delle operazioni, affinchè i voti siono dati sinceramente e con tutta la libertà possibile; ma come esso sospetta degli altri partiti, così questi sospetteranno di lui e lo scopo della legge non sarà raggiunto. Ognuno tende naturalmente a credere, quando vede tanta insistenza nell'impadronirsi di un seggio, non che se ne voglia disporre con una veduta di interesse generale, ma che si speri dallo sforzo una qualche utilità. Se questo sistema pone la nomina dell'ufficio in mano di un partito, è inutile il dire come la nomine dell'ufficio o del presidente fatta volta per volta dal potere esecutivo, come praticavasi in Francia, sia una palese ingerenza del governo, una dimostrazione delle sue preferenze, inutile del resto perchè quella ingerenza è tanto meno da temersi quanto più apertamente si mostra. È dunque miglior partito determinare quali debbano essere i membri di diritto dell'ufficio elettorale, e cercare nella indipendenza della posizione quelle garanzie di imparzialità, che diceva essere necessario all'andamento sincero o spedito delle varie operazioni. Anche sopra questo punto ricorre la necessità di armonizzare la vita municipale colla vita politica. Quando si hanno dei corpi comunali esciti dal voto dei cittadini, si può benissimo affidar loro il delicato ufficio; giacchè, sebbene anch'essi sieno in fondo nominati dagli elettori, pure passa una differenza grandissima di interessi e di partiti fra quella nomina e la nomina speciale per le elezioni politiche. Può darsi che fra i membri di una medesima amministrazione vi sia assoluta divergenza di opinioni sulla scelta del rappresentante; è facile che ciò accada in un corpo assai numeroso, ed è questa anzi una garanzia di mutua sorveglianza. Ai sindaci ed ai consiglieri municipali po-

Digitized by Google

trebbero con molto frutto aggiungersi i funzionari dell'ordine giudiziario, che offrono solide garanzie di indipendenza da ogni influsso sinistro di qualsiasi specie e che non avendo neppure il diritto del voto potrebbero esser chiamati alla presidenza per un sindacato più rigoroso, lasciando ai sindaci e ai consiglieri più anziani la vice-presidenza. Se poi si credesse opportuno, la legge potrebbe autorizzare i corpi municipali od i giudici presidenti a scegliere fra gli elettori un segretario speciale per le elezioni politiche. Tanto più apparisce la convenienza di affidare l'ufficio elettorale ad un corpo numeroso, quando ci si convinca della necessità di impiegare a così importanti operazioni un tempo molto più lungo di quello che in generale si accordi dalle leggi elettorali del continente. La nostra specialmente sembra dettata dalla paura di prolungare al di là di un giorno il movimento elettorale. Ad un'ora dopo mezzogiorno si procede ad una seconda chiamata degli elettori, che non risposero alla prima, onde diano il loro voto: e seguita questa operazione, il presidente dichiara chiusa la votazione (art. 83). Non si tien conto così di molte cause, che possono avere impedito all'elettore di recarsi a votare: se non altro, per il cattivo tempo non sempre possono gli elettori lontani mettersi in viaggio. Non vi sarebbe invece nessun inconveniente, se l'urna rimanesse aperta nel palazzo municipale del collegio o della sezione per otto giorni consecutivi almeno, da una domenica all'altra. Così tutti quelli, che non poterono recarsi nel primo giorno a votare, avrebbero il tempo di esercitare il loro diritto e si avrebbero pure i suffragi di chi si trovò indisposto o malato, di chi fu trattenuto a casa da forti ragioni, o anche di coloro che per una indolenza frequente fra noi non si moveranno apposta per dare il voto, ma le daranno quando avranno occasione nella settimana elettorale di recarsi per i propri affari al capo-luogo del collegio o della sezione. I corpi municipali per il loro numero sarebbero meglio d'ogni altra giunta adatti a sorvegliare e dirigere le operazioni elettorali protratte per otto giorni almeno. Ogni giorno i membri dei diversi comuni, che compongono la sezione od il collegio dovrebbero assistere per turno alle operazioni. Non crede neppure inutile ripetere che il voto si debba dare al palazzo municipale del capo-luogo. Non bisogna trascurare nulla di ciò che può condurre alla armonia della vita politica con quella municipale: ora le forme esterne hanno una grande relazione colle opinioni e colle abitudini. Il palazzo municipale è il centro della vita pubblica del paese: tutto deve dunque concentrarsi in quel luogo, anche la elezione dei rappresentanti. Una elezione fatta secondo la nostra legge in fretta e in furia, in una sala dove nessuno è mai abituato ad andare, non può non apparire agli occhi degli stessi elettori come una cosa poco interessante e affatto indipendente dalle

Digitized by Google

altre istituzioni politiche. Aggiungerò finalmente che l'affidare ai consigli comunali la direzione delle operazioni elettorali non sarebbe certo contrario allo spirito della legge nostra, la quale affida a loro l'importantissimo ufficio della formazione e revisione delle liste.

Modo di votare — Se il voto debba essere pubblico o segreto.

La terza questione che può farsi relativamente alla procedura elettorale, riguarda il modo, con cui gli elettori devono dare il loro voto. La nostra legge presta un giusto omaggio ai principii della rappresentanza, quando non ammette il voto per procura. Si vide già percorrendo la storia delle leggi elettorali che la procura fu sempre ammessa ne' paesi, dove quei principii vennero fraintesi e male applicati, e che questo concetto ha la sua origine nelle istituzioni barbariche, in cui il diritto di concorrere al governo era un diritto personale indipendente dalla capacità. Quando nella capacità appunto si ripone l'essenza del diritto elettorale, è naturale che la legge non riconosca se non la persona, in cui si riscontrano le condizioni intellettuali e morali da essa richieste. L'elezione è un atto troppo individuale, perchè possa esser compito per mezzo di un mandatario. Potrebbe però sostenersi che mentre è giusta l'esclusione di ogni mandato generico, è comodo invece e conveniente dispensare l'elettore dal presentarsi in persona all'urna e dargli la facoltà di far portare il suo voto da un altro elettore. Fu perfino proposto, come si vide, nell'ultimo bill di riforma in Inghilterra che si permettesse agli elettori di scrivere a casa la propria scheda e di mandarla per la posta all'ufficio elettorale. È facile però il vedere come con questo sistema, se si acquistasse qualche voto di più, non si avrebbe nessuna garanzia della sua sincerità. Le influenze sinistre giungono in questo modo più facilmente a paralizzare l'elemento morale della capacità: d'altronde può darsi che anche un'ora prima di dare il suo suffragio l'elettore possa ricredersi delle sue opinioni, essere illuminato sulle qualità dei candidati. I pari Whigs fecero giustamente osservare alla camera, che in quel modo ogni ufficio di procuratore sarebbe diventato un ufficio elettorale, che la corruzione sarebbe stata meno palese forse ma più terribile. E fu senza dubbio per questo che i conservatori l'adottarono, sperando di paralizzare con una influenza esercitabile più agevolmente la nuova estensione del suffragio (1).

La garanzia migliore è dunque la presenza personale degli elettori all'urna. Nè bisogna dimenticare un altro argomento che favorisce questo modo di voto. Uno degli effetti più utili del movimento elettorale è quello di destare l'attività dei cittadini, di interessarli ai pubblici affari, di avvezzarli alle lotte legali e alla discussione dei generali interessi, di gettarli nella corrente così salubre della

(1) R. Bonghi. Art. cit. — *N. Antologia* Sett. 1867.

Digitized by Google

pubblicità. Tutto ciò si perderebbe col voto dato per procura o per lettera, a ripeto che nel nostro paese specialmente devesi evitare tutto ciò che potrebbe incoraggiare od accrescere la indifferenza politica degli elettori. Quando trattasi, scrive Stuart-Mill, della grave faccenda nazionale, nella quale deve interessarsi chiunque non pensi esclusivamente a sè medesimo, ovvero chi pensi a se intelligentemente, coloro, che sono indifferenti a tale faccenda, vanno piuttosto impediti di votare anzichè spinti al voto in qualsiasi altra forma che col ridestare i loro spiriti ottusi. Chi cura tanto l'elezione da non recarsi a dare il suo voto, è appunto quello, il quale, se può votare senza darsi questo lieve incomodo, darà il suo voto a chi glielo chiederà per il primo o lo conferirà pel motivo più insignificante e più frivolo. Chi non curasi punto di votare, non si darà molto pensiere del modo con cui vota, e chi trovasi in tale disposizione non ha alcun diritto morale di votare, giacchè, se lo fa, un voto che non esprime veruna convinzione, conterà e contribuirà al resultato finale, quanto un voto che rappresenta i pensieri e le mire di una intiera vita (1).

La questione però più importante quanto al modo di votare riguarda il segreto e la pubblicità. Essa è stata lungamente discussa, e da una parte come dall'altra si è bene spesso esagerato il male, e la bontà del rimedio; dimenticando che la questione attuale dipendeva più che altro dal modo, con cui si sarebbe sciolta l'altra della costituenza, e in secondo luogo dalla moralità del popolo, che è anteriore ad ogni legge politica e ne può agevolare o falsare i risultati. L'elezione deve essere libera, deve rendere fedelmente il pensiero degli elettori. Ecco il principio a cui deve subordinarsi tutto il sistema elettorale. La società affida il delicato incarico di nominare i suoi rappresentanti a quei cittadini, che per le loro qualità reputa atti ad adempire con senno e coscienza il nobile ufficio; è quindi una necessità imprescindibile che l'indipendenza del voto sia tutelata e che il suffragio esprima veramente l'intenziene, la volontà del votante. Le opinioni variano appunto sul modo di assicurare questa indipendenza. I partigiani dello scrutinio dicono che, se tutte le operazioni elettorali devono essere pubbliche, il voto però deve essere segreto. Il voto segreto preserva l'elettore dalle influenze corrompitrici esterne. Gli operai, i manifattori, posto che siano ammessi al voto, sono sotto l'influenza di chi gli impiega, i piccoli commercianti sotto quella dei loro avventori, i dipendenti sotto quella dei loro superiori, e via discorrendo. Ora l'unico modo di evitare questi mali è di rendere indipendenti gli elettori, è il voto segreto, solo preservativo efficace contro la corruzione, come quello che sottraendo

(1) *Gov. Rapp.* 204 in nota.

Digitized by Google

l'elettore all'influenza altrui, fa sì che l'elezione sia l'espressione del suo personale convincimento. Infatti egli non ha nulla da temere, quando la segretezza del voto lo pone al coperto dalle illecite esigenze delle persone, da cui dipenda in un modo o in un altro, più o meno direttamente. Un altro argomento portato innanzi dai fautori del voto segreto è il seguente. Gli elettori non possono ricevere dal di fuori alcuna influenza tutelare. Quando la costituenza è composta di cittadini illuminati e forniti di tutte quelle qualità che si richiedono in un buon elettore la convenienza non solo, ma anche la necessità del voto segreto è manifesta. Gli altri cittadini non ammessi al voto si ritengono come non abbastanza illuminati per poter concorrere all'elezione, dunque non vi è ragione di credere che la loro influenza possa essere salutare, non vi è ragione di desiderare che la loro opinione, facendo una pressione sull'animo degli elettori, prevalga all'opinione di questi: e ciò, si dice, anche supponendo che l'interesse degli elettori non rappresentasse collettivamente l'interesse generale (1). Coloro che difendono la pubblicità del suffragio non durano molta fatica a combattere gli argomenti dei loro avversarii, a mostrare che in tesi generale la segretezza del voto non è un ostacolo alla corruzione, e che l'influenza dell'opinione pubblica non è cosa della quale si debba tenere così poco conto. Stuart-Mill ha trattato questo punto con una forza di argomentazione veramente ammirabile. Il voto elettorale può considerarsi come un dovere pubblico, e quindi deve essere sottoposto alla censura della pubblica opinione, onde chi lo dà sia responsabile del fatto suo. È un errore quello di Bright e della sua scuola di sostenere che la funzione elettorale è un diritto. Se il suffragio fosse un semplice diritto del votante, ne seguirebbe che potrebbe disporre del voto non consultando che il proprio interesse. Questo è appunto l'impressione, che il segreto produce bene spesso sull'elettore, che cioè il diritto al suffragio gli sia dato per sè. Infatti se il pubblico avesse un diritto sul voto degli elettori, per quale ragione gli si potrebbe impedire di conoscerlo? Ora l'impressione che un'istituzione produce sul cittadino è una delle cose, da cui dipende la sua efficacia. È facile intendere come un cittadino ordinario abbia in generale le stesse idee della società a cui appartiene, e come per conseguenza non sia disposto a tener conto di coloro, ai quali non si permette di sapere come vota. È precisamente uno degli argomenti dei partigiani del voto segreto, i quali, come ho accennato, dicono che l'elettore non può ricevere dal di fuori nessuna influenza salutare, e che l'opinione di coloro, che dalla legge vengono esclusi dal suffragio, non ha alcun valore. Bisogna invece riflettere che la funzione elettorale costituisce

(1) Cherbuliez. *Gar. Const.*

Digitized by Google

un alto dovere per i cittadini che ne godono, perchè dalla qualità delle elezioni dipende il buono o cattivo andamento del governo rappresentativo. Quindi ciascun elettore deve votare, dopo matura riflessione e secondo quello che la coscienza gli detta, precisamente come se fosse solo; deve ricordarsi che un voto dato male o a caso può contribuire a mandare al parlamento uomini che potrebbero esser causa della rovina del paese. È insomma necessario che l'elettore abbia sempre presente, che egli esercita una funzione importantissima, e non già nel suo interesse particolare, ma nell'interesse di tutti i cittadini; che il suo voto rassomiglia per questa parte al verdetto di un giurato. Perciò il voto deve essere palese, deve esercitarsi alla luce del sole, sotto gli occhi del pubblico, sotto la censura della società che può rimanere offesa dal cattivo uso che se ne faccia. Ai rappresentanti della nazione si domanda la ragione dei loro voti; perchè non si dovrebbe fare lo stesso coll'elettore, il cui ufficio è parte così vitale della rappresentanza? Tutta la società è interessata al suo voto. Nessuno vorrà sostenere che i deputati debbono rappresentare la sola costituenza, che gli elesse. Le classi escluse dal voto sono dunque rappresentate nella elezione da quelle che godono la franchigia elettorale, e hanno diritto di sapere come se ne usa. Non bisogna dissimularsi che una classe ammessa al voto può avere talvolta degl'interessi che stieno in opposizione con quelli di altre classi; per distruggere questo male non v'è altro rimedio che rendere il voto pubblico, ponendo così l'elettore sotto la influenza della pubblica opinione. Ammettete al suffragio una parte degli operai, e questa potrà avere interessi non sempre identici con quelli del rimanente della classe operaia; ammettete anche tutti gli uomini, resteranno le donne le quali hanno diritto di sapere come sarà stabilita la loro sorte. Si supponga infine che ogni essere umano, senza differenza di sesso, venisse ammesso al voto, e non verrà meno per questa la necessità del voto pubblico. Nemmeno in questo caso si potrebbe dire che l'interesse dei singoli cittadini fosse identico a quello della comunanza; pur troppo l'imperfezione umana potrebbe indurre molti elettori a cercare egoisticamente il proprio interesse e non quello generale. L'influenza della pubblica opinione è dunque una necessità, mentre è grave errore sostenere che quelli che sono capaci di influire sugli elettori dovrebbero essere elettori essi stessi e protetti egualmente dallo scrutinio segreto. Pare impossibile che certe opinioni vengano emesse da scrittori autorevoli, pare impossibile che si debba asserire che per giudicare o influire su altri sia necessario trovarsi nella stessa loro condizione. I rappresentanti del paese sono sotto l'influenza della pubblicità; eppure a nessuno verrebbe in mente di sostenere che tutti i cittadini e nemmeno tutti gli elettori siano in grado di ricuoprire quell'ufficio, ma nessuno direbbe nemmeno che i deputati debbano prendere le loro deci-

Digitized by Google

sioni a porte chiuse. Per la medesima ragione l'opinione pubblica deve influire sugli elettori, i quali ne attingeranno lume nella scelta che devono fare. La continua manifestazione dei bisogni delle classi inferiori può esercitare un'influenza utilissima, provocando dei miglioramenti nella loro sorte, e affrettando così la soluzione di quel problema, che pesa come un incubo sulle società moderne. E si osservi, che l'influenza della pubblicità è specialmente utile di fronte a chi si oppone all'opinione generale, perchè la costringe a mostrare che agisce in quel modo mosso da gravi cagioni, è utile infine di fronte a tutti, perchè sotto lo sguardo della moltitudine ciascuno si sente impegnato ad agire con maggiore rettitudine, e non è raro il caso, che l'esempio e la presenza di pochi buoni freninn molti ribaldi. È questo principio della pubblicità, che dà anima e vita al sistema rappresentativo; esso è il vincolo che unisce il governo alla nazione, pone i poteri sotto la sorveglianza del paese e gli obbliga così a giustificare continuamente la loro condotta, mentre al tempo stesso circonda di luce il governo e gli presta l'appoggio di tutta l'intelligenza nazionale. E si vorrebbe proscriverla nella funzione più essenziale del sistema rappresentativo? Si dice che l'elettore si può trovare sotto la pressione di certi timori o di certi rispetti umani, ma anche il rappresentante, il cui voto, almeno direttamente, è più importante di quello dell'elettore, non va esente da influenze. Ora sarà il timore di urtare le suscettibilità della corte, ora il timore della vendetta più o meno occulta degli uomini che sono al potere, e che talvolta è assai facile a compiersi, ora il timore assai più frequente della impopolarità. Eppure i voti nel Parlamento in generale non possono darsi o almeno non dovrebbero darsi segretamente, perchè il paese ha diritto di sapere come votano i suoi rappresentanti. Ora, come osservava, il paese ha egualmente interesse di conoscere qual uso gli elettori facciano del loro voto. Si parla del voto segreto come di un mezzo per evitare le influenze dei superiori sui sottoposti, e non si riflette che questa non è cosa che la legge possa impedire, ma solo la coscienza degli elettori e la politica educazione del popolo, e la ragione, per cui si domanda lo scrutinio, lo suppone. Si ha voglia di far votare segretamente; chi ci avrà interesse cercherà di indagare quale sia stato il voto altrui. Non si tratta di una società privata, dove nessuno è interessato a mentire, dove non vi è certo un uomo educato che faccia pressione sugli altri per avere il loro voto o per sapere come hanno votato. In materia di elezioni qualunque esitazione, qualunque risposta evasiva sarà interpetrata come un voto contrario, e il sottoposto non potrà nascondere il proprio operato che con una prolungata menzogna. Cicerone diceva « *grata populo est tabella, quae frontes aperit hominum, mentes tegit, datque eam libertatem ut quid volunt faciant* ». Il cittadino deve avere, dicono

Digitized by Google

i fautori del voto pubblico, il coraggio della sua opinione e nulla è più contrario alla virtù del voto segreto. Il segreto dei voti, ripetono con Rousseau, non può convenire che ad un popolo corrotto e a cittadini le cui voci siano compre. Nè si dica che la corruzione scemerà colla segretezza; al contrario essa crescerà quanto maggiori saranno le tenebre di cui verranno circondate le operazioni elettorali. Si potrebbe con facilità formare una classe di gente, che farebbe un traffico scandaloso sul voti, patteggiando coi candidati, o coi loro agenti, o coi loro amici. Eppoi bisogna pure riconoscere che questa pressione delle classi superiori non è più possibile sopra una vasta scala. Le varie classi della società sono abbastanza indipendenti fra loro, o almeno la dipendenza è reciproca. Un agente retto e operoso recherà al proprietario benefizi inestimabili e a conti fatti potrà convincersi che la bilancia non trabocca dal lato del proprietario. Il commerciante comprenderà che i suoi avventori hanno bisogno di lui quanto egli di loro. E tutto questo ha maggior fondamento dove esiste il suffragio ristretto, dove la legge non chiama al voto che le classi che danno garanzia di essere intelligenti e indipendenti. Tralasciando ciò che Stuart-Mill dice in relazione alle particolari condizioni dell'Inghilterra, non posso tacere come egli ragionevolmente osservi che il male da temersi oggi non è già la pressione altrui, ma l'egoismo, ma l'interesse individuale o di casta. È lo spirito, dice a buon diritto il celebre pubblicista, che bisogna emancipare; l'oligarchia è nell'animo degli elettori. Molti voterebbero nello stesso modo, qualunque fosse la forma del suffragio. Le circostanze, che creano l'influenza, hanno un'azione molto diretta ed universale. Gli operai propenderebbero per il capitalista che gli impiega, i contadini per il proprietario di cui lavorano le terre, e così via discorrendo. Del resto lo scrutinio non li proteggerebbe per le ragioni che ho dette, e tutti i sognati benefizi verrebbero meno. Si guardi all'Inghilterra. Non possono negarsi i disordini, la corruzione nelle elezioni; ma pure ne escono dei buoni parlamenti, frutto questo della educazione politica di quel paese, che però senza la più ampia pubblicità non si sarebbe formata. Rendete le elezioni inglesi segrete e silenziose, diceva Dovergier de Hauranne, e voi avrete Venezia invece di Londra. Accanto al tumulto, talora alla brutalità, v'è la tribuna dalla quale il candidato parla sulla piazza pubblica alla moltitudine, v'è il popolo che tratta i suoi affari, v'è la nazione che mostra di avere a cuore i propri destini. L'agitazione, che sembra pericolosa, non è che alla superficie; in realtà è vita, e vita che val più di una monotona regolarità. La questione infine, come dissi, si riconnette strettamente coll'altra più importante ed essenziale del modo col quale la legge elettorale ha formata la costituenza. Io son persuaso che anche nei paesi, dove il suffragio è molto esteso,

Digitized by Google

il progresso delle cognizioni ed una migliore intelligenza dei rapporti sociali ed economici tenda a scemare l'idea e il fatto della dipendenza delle classi inferiori; e che in ogni caso i vantaggi della pubblicità superino anche in essi di gran lunga i danni temuti dall'influenza delle classi potenti. Ma nei paesi, nei quali i danni del suffragio universale sono tolti coll'ammissione all'urna delle sole persone istruite e indipendenti, la questione mi sembra oziosa. Ed ecco come in ogni sua conseguenza si riveli la superiorità del sistema del voto ristretto, come esso venga ad armonizzare colle più elementari esigenze del governo rappresentativo. Sopra tutte queste considerazioni domina poi sovrana la condizione morale degli elettori, che, giova sempre il ripeterlo, è presupposta e può essere indirettamente ajutata ma non mai creata da qualunque istituto politico. Date un popolo educato, e, quando dico così, intendo accennare non solo all'intelligenza, ma anche al carattere, che comprenda il peso dei suoi doveri, e non avrete bisogno di proteggere col segreto la libertà del suo voto. So che la natura umana è imperfetta e che l'età dell'oro è sogno di poeti, ma è anche vero che in mezzo a un popolo, quale io lo suppongo, sarebbero ben rari i traffici scandalosi, le pressioni indecorose, e il nobile ufficio, sull'esercizio del quale si fonda la rappresentanza, non sarebbe che raramente macchiato. Non so esimermi dal riportare a questo proposito le eloquenti parole di Guizot, il quale, benchè sia d'opinione che in certi casi il voto segreto sia una necessità, così si esprima: « È verissimo che il voto pubblico nelle elezioni come nei dibattimenti delle assemblee deliberanti è la conseguenza naturale del governo rappresentativo. È verissimo che è per la libertà qualcosa di vergognoso il reclamare il segreto quando impone la pubblicità al potere. La libertà, che non sa che assalire, è ben debole ancora, perchè la sua vera forza consiste nel difendersi, e nel difendersi a viso aperto. È certamente di poco buon gusto lamentarsi della meschinità e della lentezza, colla quali il potere accorda dei diritti, quando si ha bisogno di nascondersi per osare di esercitare i diritti che già si possiedono ». La pubblicità è principio essenziale del governo rappresentativo, è effetto e alla sua volta diviene causa della moralità di un popolo; il progresso dei costumi o delle istituzioni deve portare incontestabilmente al voto pubblico.

La nostra legge ammette il voto segreto, riguardandolo come una necessaria garanzia nello stato attuale della società. Quanto a me, io credo che con una legge come è la nostra, se ne potrebbe fare a meno e che gioverebbe meglio la pubblicità del suffragio. La questione, come ho detto, stà in gran parte nella bontà della legge elettorale; da noi convien dire che le persone chiamate al voto sono in generale intelligenti e indipendenti a la dimostrai; non ci sarebbe dunque

Digitized by Google

ragione di mantenere il segreto. La pubblicità impedirebbe per lo meno molte compiacenze, che spesso riescono a danno del paese. Se si teme la poca abitudine alla libertà, questa si acquista coll'esercizio, e una volta dev'essere ben quella in cui si ha ha cominciare. In Inghilterra il voto è pubblico e nondimeno in quell'ordinamento sociale i fittaiuoli p. e. sono in un certo senso in maggiore dipendenza dai proprietari, di quello che lo siano fra noi le classi chiamate al voto. Mi sia dunque lecito di esprimere il desiderio che, mancando la ragione di temere i danni della pubblicità, non se ne respingano a lungo i benefizi. Non dimentichiamo che più che ci avvicineremo allo spirito del sistema rappresentativo e più ne trarremo buon frutto.

Il voto segreto fu proposto, come dissi, a rimedio di un male, che ha un'origine molto più profonda che in un semplice sistema di procedura. La compra e vendita dei suffragi o, come si chiamò, la corruzione elettorale è una piaga che affligge le libere istituzioni di alcuni paesi e minaccia quelle di altri. Essa è anzi un argomento, di cui si servono gli avversarii del governo rappresentativo per screditarlo specialmente sull'esempio di quel popolo, il quale dai suoi amici è sempre raccomandato come un modello della più progredita educazione politica. Se il lungo uso della libertà, la diuturna educazione degli elettori, la restrizione del suffragio nelle classi capaci non hanno impedito un mercato impudente dei voti, che falsa tutta la rappresentanza; dov'è dunque, si dice, il merito di questo sistema? Una istituzione non può giudicarsi se non dai suoi effetti.

Corruzione elettorale, sue cause e rimedii.

Sarebbe puerile il negare il fatto o la forza della obiezione. La questione della corruzione elettorale è gravissima in Inghilterra, nè i rimedii, che vi sono cercati dal Parlamento, sono valsi a reprimerla. Il che dimostra che essa ha la sua origine in quell'ordine morale, che è superiore alle istituzioni politiche. Non vi è spettacolo più singolare della corruzione inglese. L'elettore è avvezzo a considerare il voto come una sua proprietà e a disporre come meglio gli torna, e l'opinione è quindi molto indulgente per questi reati che si commettono contro la società. Questo ci spiega l'influenza corrompitrice, che viene esercitata dai grandi signori. Del resto, al dire di Stuart-Mill, non c'è da maravigliarsi che sia così. Gli uomini politici dell'Inghilterra, i quali dicono che una constituenza incorruttibile è un sogno, non hanno mai per parte loro dato opera a che questo sogno si avvicini alquanto alla realtà. Non hanno mai cercato che le elezioni costassero poco, onde aver meno competitori e lasciare ai soli ricchi l'adito nel Parlamento, convinti che in tal modo anche coll'estendersi del suffragio, la loro autorità non ne scapiterebbe. Invece di unire le due classi cercando l'interesse comune, si lascia dominare nei collegi il sentimento di classe della maggioranza per costringerlo

Digitized by Google

poi ad agire dietro le suggestioni di persone informate ai sentimenti di classe. Presentare le funzioni politiche come un favore da accordare, e respettivamente da sollecitare e pagare, è una immoralità. Qual'è l'impressione che un tal modo di procedere deve fare nell'elettore? Taluno, che mai si distinse per splendidezza diventa a un tratto largo e liberale. Ora nessuno spende per addossarsi un carico. Ecco perchè a buon diritto Platone diceva che si scegliessero per governare quelli che ci avevano più avversione; il solo modo d'indurre al governo i migliori è il timore di essere governato dai peggiori. I sentimenti del canditato informano quelli dell'elettore, e quando il primo mostra chiaramente di cercare quell'ufficio come un vantaggio personale e paga in un modo o in un altro, più o meno direttamente il proprio seggio, è naturale che l'elettore stimi non già di adempire un dovere, ma di esercitare un diritto individuale e che pensi non potere alcuna cosa vietargli di cercare il suo tornaconto (1). Di qui quel traffico, quegli scandali che si lamentano e che giungono fino ai buoni di pranzo, colazione, cena e fino di bottiglie di birra. Quando si parla della corruzione inglese, si dimentica sempre un fatto speciale e caratteristico, il divorzio fra gli interessi e la morale, che spesso si predicò e spesso si praticò in quel paese, e l'influenza di certe dottrine morali, di cui non si può trovare nulla di più contrario allo spirito della nostra civiltà. La dottrina dell'utilitarismo, qualunque sia l'autorità dei suoi fautori o per quanto splendida sia la veste di cui si è ricoperta, condurrà inevitabilmente nelle sue pratiche applicazioni al materialismo e vizierà ogni buono effetto delle libere istituzioni. Finchè dominerà la convinzione che la coscienza del padre di famiglia, dell'uomo privato è una cosa ben distinta da quella del cittadino, dell'uomo pubblico, dell'elettore, che il suffragio non è che una garanzia di interessi, la lotta non sarà più fra l'interesse e il dovere, ma fra l'interesse privato e l'interesse pubblico.

Anche una dottrina va giudicata dai suoi effetti. Se alcuni dei suoi partigiani intelligenti la spiritualizzeranno tanto da giungere quasi all'idea del dovere, le masse non comprenderanno mai queste sottigliezze e disporranno del loro diritto di voto, come di un fondo, come di un articolo di commercio. Del resto quando si parla dei difetti dell'Inghilterra, si dimenticano molte altre cose. La educazione politica è una qualità, che bilancia i cattivi resultati della corruzione, tanto che si ha in Inghilterra il fenomeno contrario a quello che Tocqueville osservava in America: i governanti sono molto migliori dei governati, e da elezioni viziate escirono il più spesso buoni parlamenti. Di più i progressi della cultura, l'esten-

(1) Stuart-Mill. — Op. cit.

Digitized by Google

sione delle costituenze dopo le ultime riforme tendono a portar quel rimedio, a cui ogni legge penale è rimasta impotente: e recentemente si ebbe l'esempio di alcune elezioni, fra le quali quella dell'on. Stuart-Mill, che furono fatte tutte coll'influenza morale senza la spesa di un penny. A reprimere la corruzione si sono proposti vari rimedii; la multa, la prigione, la privazione del diritto di voto, lo scrutinio segreto, l'estensione del suffragio. I due primi modi devono ritenersi per insufficienti. Lord Hobart diceva a buon diritto: o la pena è leggiera e non produrrà nessun buon resultato, o grave e urterà la pubblica opinione. È la questione che sorge tutte le volte che si vuol colpire con una pena un male radicato nelle tendenze, nei costumi e che bisognerebbe distruggere con mezzi morali. In una società in cui per esempio, il duello si riguarda come una questione di dignità personale, ed il portare il disonore nelle famiglie come una debolezza assai perdonabile, che forza può avere una legge che commini una grave pena contro i duellanti o gli adulteri? Quanto alla privazione del voto fu osservato giustamente che è cosa assurda dare al cittadino un diritto, lasciarlo in condizione tale da lasciarsi corrompere, e punirlo poi. Si aggiunga, che si tratta di un reato di prova molto difficile, e che spesso non sarebbe quello che ne avesse più abusato che verrebbe colpito. Del voto segreto dissi già che non è atto ad impedire la corruzione, ma piuttosto ad estenderla togliendo i benefici effetti e il freno della pubblica opinione. Si dirà; da noi il voto è segreto e la corruzione è minore che in Inghilterra; ma si guardi al fondo delle cose. In Inghilterra c'è la passione e quindi la lotta, da noi apatia e indifferenza. Il Piemonte atto più d'ogni altra provincia per la sua indole severa al governo rappresentativo dovè essere svegliato dal suo torpore: o per accertarsi dell'indolenza italiana in generale basta dare un'occhiata alle eloquenti cifre dell'anno 1866, riportate nella relazione pubblicata dal Ministero dell'Interno. Il giorno in cui gl'Italiani prendessero una parte più attiva alla vita politica, sorgerebbe anche la corruzione. L'Italia è ben lungi dall'essere più morale dell'Inghilterra. Il disordine morale lasciato dal dispotismo specialmente in alcune provincie è tale che i voti si venderanno non appena vi sarà chi gli compri. Ma questo male, che d'altra parte può vincersi coll'educazione, sarebbe minore di quello che va unito alla nostra indifferenza. Si è proposto infine l'estensione del suffragio. Ma non si è pensato che la fortuna dei corruttori basterebbe a corrompere collegi più numerosi, perchè il prezzo dei voti scemerebbe in ragione della loro importanza. In Francia si comprarono voti con pranzi, bicchieri di vino ed anche con buoni di barba. Eppoi si ammetterebbero al suffragio le persone, che per difetto d'intelligenza e per posizione sociale sono più facili a lasciarsi guidare o corrompere.

Digitized by Google

Nè ripeterò qui tutto quello, che a questo proposito ho già detto nel capitolo precedente.

In Inghilterra si cercò metter fine alla corruzione col *corrupt practise act;* i tentativi di corruzione portano seco, se ben constatati, la privazione del diritto di suffragio; v'è un *election auditor* incaricato di sindacare le spese fatte in vista dell'elezione; il Parlamento ha cassate elezioni, interdetto il voto a vari collegi, come fece con quattro borghi, a cui fu ritirato il diritto di suffragio nel 1852. Ma la legge si elude, appunto perchè il male è nei costumi e perchè il disordine è bene spesso opera non degli elettori, ma dei non elettori (1). La legge è pressochè impotente per guarire certi mali; il mezzo migliore sta nella coscienza dell'elettore prima di tutto, e secondariamente nella educazione politica, la quale insegna all'elettore l'importanza del suo ufficio. Quanto all'Italia le classi chiamate al voto possono riguardarsi come intelligenti e indipendenti, ed è questa la migliore garanzia, a cui è pur desiderabile si aggiungano sempre più gli altri due elementi. Nondimeno la legge ha voluto stabilire rimedi contro la corruzione e in ciò ha saviamente operato. Più volte fu proposto alla Camera che fosse fatta una legge sui brogli elettorali, e un progetto fu presentato nel 1860 dal ministero, ma non fu discusso. Vi sono però nel Codice Penale alcuni articoli, che riguardano questa materia (2). Quando con violenze o minaccie si è impedito l'esercizio dei diritti elettorali, i colpevoli sono puniti col carcere estensibile a due anni e con multa maggiore o minore secondo i casi, e di più colla sospensione dall'esercizio dei pubblici uffici. Queste disposizioni hanno luogo, salve sempre le pene maggiori in caso di reato più grave, e le speciali disposizioni delle leggi per le elezioni. Se taluno venga sorpreso nel corso delle operazioni elettorali in atto o di sottrarre o di aggiungere schede o di falsarne il contenuto, è punito coll'interdizione dai pubblici uffici e colla pena della reclusione, la quale non può essere minore di cinque anni, se il reato fu commesso da un membro dell'ufficio elettorale. È sottoposto all'interdizione dai pubblici uffici e ad una multa maggiore o minore secondo i casi chiunque al tempo delle elezioni abbia comprato o venduto un voto. Negli altri casi i pubblici ufficiali od impiegati che abusando delle loro funzioni abbiano cercato di vincolare il suffragio degli elettori in favore o in pregiudizio di certe candidature, vengono puniti coll'esclusione dall'esercizio dei diritti elettorali per un tempo non minore

(1) Blanc. *Lettres sur l'Angleterre.*

(2) Nella seduta del 7 dicembre 1867 la Camera dei Deputati approvò l'estensione alla Toscana degli articoli del Codice Penale italiano riguardanti l'offesa e l'abuso dei diritti elettorali.

Digitized by Google

di cinque anni, nè maggiore di dieci, e con una multa da lire duecentocinquanta a duemila. La stessa pena si applica ai ministri dei culti riconosciuti, che abbiano tentato di vincolare i suffragi degli elettori con istruzioni dirette alle persone da loro dipendenti in via gerarchica o con discorsi tenuti nei luoghi consacrati al culto, o in riunioni aventi carattere religioso, o con promesse o minaccie spirituali. Per questi fatti, ammenochè siano commessi con reati comuni, non si potrà procedere ad istruzione giudiziaria, se non dopo che le operazioni elettorali saranno compiute colla chiusura del relativo processo verbale. Spesso la Camera decise che si facesse un'inchiesta per verificare se vi furono brogli elettorali, mostrandosi meno severa, quando era provato che il candidato non vi aveva preso parte. La Camera pronunzia il suo giudizio, quando ebbero luogo disordini, tumulti, violenze che il presidente dell'ufficio elettorale non seppe o non potè impedire, ma che egli è in obbligo di far constare almeno nel processo verbale. Chi sia convinto di avere cagionato disordini e tumulti è punito con multa da 51 a 200 lire o col carcere da 10 giorni a un mese, se è insolvibile. Una disposizione analoga contempla coloro, che abbiano turbato l'ordine nella sala delle elezioni.

Anche le gravi irregolarità avvenute nel corso della votazione per colpa di alcuno dei presenti possono viziare l'elezione, quando impediscano o compromettano la libertà del voto. Questa non si suppone esistere in un distretto elettorale sottoposto allo stato di assedio (1). Qualunque atto, col quale taluno, elettore, o non elettore, o candidato che sia, cerca di imporre il voto valendosi della sua superiorità od influenza, o promettendo o regalando o minacciando, costituisce un broglio. È vero che il voto è segreto, ma potrebbe avvenire che i membri dell'ufficio conoscessero la scrittura dei votanti e la denunciassero alla parte interessata (2). Del resto non è da credersi che si possa stabilire *a priori* la linea di separazione fra la raccomandazione lecita e l'illecita influenza; sono le circostanze di fatto, la cui valutazione è rilasciata al senno della Camera, quelle che contano. Un fatto, che in certe circostanze di tempo o di luogo aveva molta gravità, può non averla più in condizioni diverse. Importante è il diritto degli elettori di avanzare una denunzia o reclamo, che deve esser fatto per mezzo di protesta da elettori nel verbale dell'elezione (art. 94), ma può anche essere diretta prima della verifica dell'elezione alla Camera. Nella protesta i fatti, che si indicano come brogli, devono essere indicati colle loro circostanze di tempo,

(1) Castiglioni. Op. cit. pag. 210.
(2) Castiglioni. Op. cit. pag. 187.

Digitized by Google

di luogo e di persone, se si vuole che possano motivare un' inchiesta. Che se si unisce una relazione dell'autorità nello stesso senso, si annulla l'elezione e si ordina l'inchiesta. Certi fatti, quando non tolgano la libertà del voto, non si considerano come brogli. Per esempio, un pranzo dato agli elettori il giorno innanzi all'elezione, l'accusa di ministerialismo, la voce sparsa che un candidato abbia approvato un provvedimento contrario agl'interessi locali, non bastano di per sè ad annullare l'elezione. Si dica lo stesso quando sia stato fornito il mezzo di trasporto agli elettori dei comuni lontani. Secondo il Balbo non solo il portare gli elettori poveri al luogo dell'elezione, ma anche il mantenerli dovrebbe essere tollerato, perchè non si perdano molti ottimi voti, forse i migliori. Cosa ei debba pensare di ciò, l'accennai altrove (1).

Necessità dell'agitazione elettorale.

I regolamenti sui collegi elettorali, le disposizioni dirette a garantire la libertà del voto, sono una vera necessità; ma sarebbe un distruggere la rappresentanza l'impedire gli eccitamenti legali delle parti, e l'agitazione elettorale che ne nasce. Le parti sono una necessità di un governo libero; è quindi lecito con tutti i mezzi, che non portino con sè la corruzione, promuovere la riescita delle candidature del proprio partito. Che anzi questo movimento indica che il popolo comprende la solennità dell'atto, che è chiamato a compiere, e porvi ostacolo sarebbe la morte delle istituzioni libere. Finchè non si vegga questo interesse per le elezioni, non è sperabile che la libertà porti tutti quei beni di cui è capace. Si dica lo stesso dei discorsi, degli eccitamenti dei candidati. C'è chi se ne scandalizza, dicendo che il candidato dovrebbe starsene a sè e aspettare di essere cercato, ma, siccome non sono molti gli uomini che godano di tanta fama da essere universalmente conosciuti, è anzi degno di lode, chi sentendosi atto a quell'ufficio si presenta da se. Il candidato scende così fra gli elettori, è obbligato ad esporre le sue idee, a rispondere alle loro obiezioni, e da questa corrispondenza nascono molti utili effetti, si crea un vincolo morale fra eletti ed elettori, si evita più facilmente il pericolo che il deputato tenga nella Camera un contegno equivoco. In Inghilterra il candidato si presenta sugli hustings, e là parla applaudito dagli uni, disapprovato e fischiato dagli altri. Se certi modi non possono approvarsi, non si può condannare il sistema.

Influenza del governo nelle elezioni.

Rimane un'altra questione. È lecito al governo influire sulle elezioni? Ovvero deve starsene semplice spettatore? I partigiani dell'influenza governativa dicono che il ministero e gl'impiegati dipendenti da esso sono una parte politica mandata al governo dall'opinione nazionale. Quindi devono considerarsi come legit-

(1) Balbo. *Mon. Ropp.* Lib. 2. Cap. 1.

Digitized by Google

timi gli eccitamenti elettorali venuti dalla parte del ministero e del governo; sarebbe infatti uno svantaggio troppo forte per la parte ministeriale, se non potesse far ciò che fa l'opposizione. Cesare Balbo pone l'astensione del governo nelle elezioni fra i pregiudizii bevuti dai giornali francesi, che recarono all'Italia gravi danni nel 1848 e nel 1849 (1). Il governo può dunque ingerirsi nelle elezioni come rappresentante di un partito, che ha una bandiera e un programma, esprimere la sua opinione, dichiarando quali candidati preferisca senza ledere con ciò la libertà del voto, e tutto questo come una necessaria difesa contro gli sforzi fatti dai partiti avversi per attaccarlo. Anche il Conte di Cavour sostenne questa teoria (2). L'onorevole Minghetti nel 1861 in una circolare ai governatori e intendenti delle province siciliane sull'argomento delle elezioni politiche conforme a un decreto della Luogotenenza Siciliana, dopo aver protestato il più alto rispetto alla libertà del voto, disse egli pure che i funzionari del governo debbano astenersi dal proporre candidati, ma che non potendo il governo rimanere spettatore indifferente della lotta elettorale, dovranno i funzionari stessi indicare quale fra più candidati preferiscano (3). È in conformità di questo principio che la Camera decise che una circolare del capo di una provincia diretta ai sindaci per raccomandare un candidato, non annulla l'elezione. Coloro stessi, che si oppongono all'ingerenza governativa, ammettono che il governo possa manifestare la sua opinione e preferire un candidato, e dirlo agli amici e ai sottoposti, purchè non attenti all'indipendenza del voto, il che si vede chiaro quando i funzionari del governo non vengano perseguitati per opinioni contrarie al governo stesso. A dire il vero, dubito assai che queste idee e la surriferita decisione della Camera siano conformi ai principii del governo rappresentativo. Incomincio dal rettificare una grande inesattezza, che cioè il governo sia una parte politica. Il governo è un potere e non una parte. Che esca dal partito che trionfa, sta bene, ma quando prende le redini della cosa pubblica, assume un carattere tutto speciale, diventa una vera istituzione. Che la parte ministeriale si adoperi per promuovere il trionfo dei candidati propri sta bene, perchè essa non approva il ministero per una necessità, ma liberamente, ma in quanto rappresenta le sue idee, tanto è vero che può dare oggi un voto di sfiducia a quelli stessi uomini che appoggiò ieri, quando si allontanino dal suo programma. Le parti dunque combattono ad armi eguali e a viso scoperto, ed il paese in questa lotta non ha nulla da perdere e tutto da

(1) Op. cit. lib. 2. Cap. 4.°

(2) *Discorsi del Conte Cavour*, torn. 17 febbraio 1858.

(3) Ministero dell'interno. Circolare del 4 gennaio 1861 sulle elezioni politiche in Sicilia.

Digitized by Google

guadagnare. Ma non è lo stesso del governo. Prima di tutto colle elezioni il più delle volte si interroga il paese se ha fiducia nel governo, e poi si concede a questo il diritto di ingerirsene facendolo giudice in causa propria; come è possibile che le elezioni siano sincere, che esprimano il pensiero nazionale? Il governo ha a sua disposizione mille modi d'influenza che non sono possibili a nessun privato. Il gran numero di impiegati governativi rende la corruzione per parte del governo più facile e più pericolosa. Gl'impiegati sono facilmente disposti e per abitudini, e per zelo e per interesse a favorire i candidati del governo o possono esercitare molta influenza anche in buona fede, specialmente nei luoghi piccoli, dove si annette grande importanza alla qualità di funzionario del governo. Se il ministero aggiunge lusinghe, promesse, minaccie ai suoi dipendenti perchè votino per un candidato o influiscano sugli altri elettori, è facile intendere quanto il male possa diventare profondo ed esteso. Ella è questa una influenza ingiusta, immorale, che falsa lo scopo e il risultato delle elezioni, che rende la parola dello stato bugiarda e la libertà un'illusione. E si noti che essa riesce spesse volte dannosa al governo stesso, perchè i suoi raggiri gli nuocciono presso la pubblica opinione, che fuorviata può gettarsi all'opposizione e non sempre all'opposizione legale. Imperocchè i partiti estremi non mancheranno di farsi di questa corruzione governativa un'arme contro il sistema di governo, gettando il discredito sulle istituzioni. Del resto quai forza può dare al governo una maggioranza fittizia, formata a furia di circolari, di arti di polizia, di promesse e di minacce? Molti dicono che è ben difficile che i ministri non vogliano servirsi dei mezzi, che hanno per rimanere al potere, specialmente quando possono credersi più che scusati dalle brighe dei partiti avversi. Soggiungono che gl'impiegati useranno sempre, e naturalmente, per così dire, la loro influenza a vantaggio dei candidati favorevoli al governo. Ma appunto per questo bisogna sforzarsi di neutralizzare il male che può nascere da questi fatti, appunto per questo bisogna far penetrare nella coscienza di tutti, dei governanti come dei governati, che al governo non è lecito ingerirsi nelle elezioni. Che il ministro, che l'agente del potere sia colpito dal biasimo della pubblica opinione, se cerca influire in modo illecito sull'elezione, e questa sarà una remora efficace. Si aggiunga che l'educazione morale e politica avvezzerà sempre più l'impiegato a consultare unicamente la sua coscienza e l'interesse del paese nel dare il voto, e quindi il male, se non tolto, sarà almeno diminuito. È insomma anche questo uno di quei mali per cui il rimedio principalmente sta nel progresso dei costumi pubblici. A mio credere è sommamente lodevole la Circolare del Barone Natoli in occasione delle elezioni del 1865. Qui è davvero da imitarsi l'esempio dell'Inghilterra. Ivi la corruzione

Digitized by Google

viene dalle parti, il governo sta semplice spettatore, attende calmo il verdetto del paese, e se è costretto a cadere, cade con dignità e può alzare la fronte. E a questo modo le riputazioni si mantengono saldo, a questo modo il prestigio dell'autorità rimane, perchè vive sempre, per così dire, in una sfera elevata e serena, e la battaglia s'impegna al di fuori e al disotto di lei. La legge dovrebbe dunque esser severa a riguardo degli agenti del potere che abusano del loro ufficio per influire sulle elezioni. Abbiamo veduto a questo proposito le pene comminate dalle nostre leggi. La Camera per parte sua si mostrò qualche volta assai severa e ordinò inchiesta per verificare se l'influenza governativa avesse lesa la libertà delle elezioni. Da queste decisioni risulta che potrebbe annullarsi un'elezione quando promesse, o minacce o intimidazioni fossero state esercitate da parte di un agente del potere riguardo a parecchi elettori, quando si presumessero tali da alterare per il numero degli influenzati la maggioranza. Nel qual caso sarebbe efficace una protesta, purchè contenente un principio di prova o indicazioni sufficienti ad un'inchiesta.

La questione morale e sua superiorità.

Tanto nell'ultima questione, che ebbi a trattare, quanto in altri luoghi ho avuto spesso l'occasione di accennare ad un ordine di idee superiori alla sfera ed agli effetti di una buona legge elettorale. Anche riguardo ad essa si ripete quello che accade sotto l'impero di qualunque altra legge. Ogni legislazione civile e politica, rivolta al bene della società, lo raggiungerà solo in parte quanto gl'individui, che la compongono, non sono preparati ad applicarla da una forte educazione morale. È una tesi ormai troppo vecchia, che data dal celebre

Quid leges sine moribus?

nè io pretendo di portarvi nuove considerazioni. È però necessario rammentarla ad ogni momento, perchè troppo spesso i politici fidano nella loro opera e credono rimediare con ingegnosi ripieghi alla mancanza della moralità nei governanti e nei governati. I liberi governi non possono avere un valido fondamento se non nella onestà dei cittadini, ed a questo solo patto si posson vedere gli effetti completi di una legge politica. Una buona costituzione e specialmente una costituzione rappresentativa ha per fine e per effetto di determinare quelle forme per cui, oltre ad una saggia e provvida amministrazione, sia garantito il più completo sviluppo delle libertà individuali. Ma ad un certo punto la sua efficacia si arresta, e tutti gli scrittori di diritto pubblico notano questo punto importantissimo, oltre il quale la macchina politica lavora a vuoto. « Vi è, dice Tocqueville, nella costituzione di tutti i popoli, qualunque sia del resto la sua natura, un punto, in cui il legislatore è obbligato di riferirsi al buon senso ed alla virtù dei

Digitized by Google

cittadini. Non vi è paese, dove la legge possa tutto prevedere, dove le istituzioni debbano tenèr luogo della ragione e dei costumi » (1). La costituzione politica non può infatti formare moralmente l'individuo, il quale entra nella vita pubblica con impressioni già ricevute, con opinioni formate, con principii impressi nella mente e nel cuore. Ora è appunto sullo sviluppo della individualità che si fonda il concetto cristiano del governo: e da questo nasce la immensa importanza della educazione morale. « La virtù dello stato, scrive Stuart-Mill, a lungo andare è la virtù degli individui che lo compongono, e lo stato, che pospone lo sviluppo individuale di essi alla vana apparenza di una maggiore regolarità nella pratica minuta degli affari, lo stato che rimpiccolisce il popolo per farne un docile strumento dei suoi progetti, anche se generosi, finirà ben presto per accorgersi che grandi cose non si possono fare con piccoli uomini e che il meccanismo, alla cui perfezione ha tutto sacrificato, non gli servirà più a nulla, per mancanza di quello spirito vitale che avrà voluto sconsigliatamente distruggere per agevolarne i movimenti » (2).

Non vi possono essere due pesi e due misure: quello che è disonesto in un individuo, è disonesto in un popolo: quello che viola le regole del galantomismo in una amministrazione privata, non può mai scusarsi, neppure colla logica della necessità, nella amministrazione pubblica di una nazione. La virtù è indispensabile in tutti, nei governanti come nei governati. Di questi aforismi, che corrono oggi sulla bocca di ognuno, non si creda inutile la ripetizione, perchè non sono abbastanza radicati nella coscienza universale e spesso vi si transige in pratica, e vi si fanno frequenti eccezioni. Se molto infatti si discorre di virtù e pochissimo si mette in azione, la causa se ne ritrova nel livello assai basso della onestà generale, che si mantiene tale, nonostante i progressi del cristianesimo, per molte ragioni, che sarebbe lungo l'enumerare. Chi non è cieco ammiratore dei moderni trionfi della libertà politica e del progresso intellettuale è tratto a confessare che in mezzo a tali grandezze collettive l'individuo è assai piccolo, e che quei trionfi sono da questo fatto gravemente compromessi. D'Azeglio faceva recentemente la giustissima osservazione che dallo squilibrio dello sviluppo intellettuale collo sviluppo morale ha origine il male del mondo moderno. Finchè l'uomo non crederà a qualche cosa di superiore agli interessi terreni e non conformerà a questa fede le sue azioni, la società non potrà contare su cittadini onesti e la miglior costituzione sarà in gran parte impotente.

(1) *De la dém. en Am.* I. 196.

(2) *Della Libertà*, 173.

Digitized by Google

Quello che in generale si dice *carattere*, che si cita come una nota distintiva delle razze germaniche e si esige per la buona riuscita delle politiche istituzioni, non è altro se non il coraggio di esporre e di applicare i proprii principii, la perduranza nei maturi propositi. Non appena si avrà un individuo che creda a qualche cosa e sia preparato da una forte educazione religiosa e morale, ne sorgerà tosto il carattere, perchè chi crede sinceramente, vuole anche fermamente l'applicazione dei principii in cui ha fede. Fu giustamente criticata la massima di Montesquieu che vede nella virtù il principio delle sole repubbliche. Essa è invece il principio indispensabile di ogni governo che tenga conto delle virtù dei governanti come di quelle dei governati, di ogni governo libero in una parola. Le nostre razze latine hanno mancato pur troppo e mancano ancora in grado più forte delle germaniche di questa onestà individuale che in qualunque modo si chiami, consistenza, carattere od altro, fa la forza delle associazioni politiche. L'Italia non è sotto questo rapporto inferiore alla Francia, alla Spagna, alla Grecia. Un popolo, che ha cominciato a riconoscere e studiare i propri difetti, bisogna che abbia ancora il coraggio di guardare in faccia i propri vizi. È spesso citato l'esempio di alcune sue provincie, nelle quali le leggi non potevano essere teoricamente migliori, ma la loro applicazione era, non dirò falsata, ma resa impossibile dalla corruzione morale in cui governo e popolo erano immersi. Questa deplorevole condizione di cose non può certamente essere cambiata così per fretta nè da uno Statuto nè da qualsiasi legge speciale. È evidente che, per tornare alla nostra materia, anche una legge elettorale non può nulla influire su questo stato presistente e che non potrà anzi portare tutti i suoi buoni frutti senza che l'individuo sia moralmente e perciò religiosamente migliorato. Io non posso entrare nella discussione sulle probabilità maggiori o minori di questo miglioramento: mi limito ad affermare, che fino a tanto che sarà fatta solamente l'Italia e mancheranno gli Italiani, il problema elettorale sarà risoluto per metà. Le presunzioni infatti stabilite dalla legge per riconoscere nel cittadino i due elementi della capacità, le penalità inflitte al brogìo elettorale riesciranno inefficaci, quando gli elettori non esigeranno nel rappresentante, come dote principale e indispensabile, l'onestà, quando essi continueranno a guardare il suffragio come un semplice diritto e non come un importante dovere, quando saranno abituati a considerare il solo interesse come norma della loro condotta, quando infine essi non avranno rossore di accettare un prezzo qualsiasi del loro voto ed i candidati di offrirlo.

L'educazione politica e i pregiudizi che la riardano.

Se l'educazione morale è presupposta da una legge sulle elezioni e sfugge alla sua influenza, non può dirsi precisamente lo stesso della educazione politica. Essa è quel tesoro di lezioni e d'esperienze acquistate da ogni cittadino nel lungo

Digitized by Google

uso delle sue franchigie. Ha dunque questo di comune colla educazione morale, che anche essa non può essere scritta negli articoli di una legge: mentre però una buona legge può coll'andar del tempo farla sorgere nell'animo dei cittadini. Si ha allora il salutare effetto, che si verifica in Inghilterra: lo spirito del sistema rappresentativo si insinua talmente nelle abitudini della vita politica, che vi si trova un rimedio anche alle imperfezioni di una legge, che non corrisponda più alle condizioni sociali presenti. Presso le nazioni invece, che solo dal principio del secolo tornarono alle tradizioni della rappresentanza, questo fatto non può essersi ancora verificato per la ristrettezza del tempo e per la interruzione violenta della formazione delle abitudini di una vita libera. Nel nostro paese specialmente per quanto buona sia la legge elettorale, non può ancora parlarsi di costumi o di usi elettorali, che son pure una parte così importante del regime rappresentativo. Il solo modo pertanto di farli nascere da essa legge è quello di lasciare al movimento elettorale la più grande, la più estesa libertà possibile dal suo principio fino alla sua fine; di non aver paura dei contrasti, del cozzo delle opinioni e della luce della pubblicità, di non spaventarsi della crudezza con cui possono manifestarsi le passioni degli elettori, perchè con tanti riguardi giungeremo forse ad esser detti il popolo più cortese del mondo, non però il popolo più sincero e più libero. Esistono a questo proposito fra noi, e potemmo tutti esserne testimoni nelle passate elezioni, mille pregiudizi e paure, che però tendono a sparire coll'uso della libertà. Il movimento elettorale comincia in tutti i paesi costituzionali cogli accordi preventivi degli elettori, coi comitati preparatori e colle adunanze dei medesimi. Quest'uso fu introdotto anche in Italia, poichè lo statuto garantiva il diritto di riunione e d'associazione. Pure se ne ha una certa diffidenza ed è certo che, qualora tendessero a degenerare in meetings o in adunanze meno che rispettose, il governo tenderebbe pure ad opporvisi sempre, s'intende, in nome della libertà e della sicurezza dei cittadini. Presso altri popoli si ha ancora più paura, che presso di noi dei comitati preparatorii. In Francia, per esempio, si ebbe fino ad jeri lo spettacolo ridicolo per non dir altro, del suffragio universale senza il diritto di associazione: ed oggi è sembrato al partito conservatore una concessione pericolosa quella che permette agli elettori di adunarsi solo pochi giorni avanti all'elezione, con mille precauzioni e con mille riguardi, coll'assoluto divieto di occuparsi di cose estranee all'elezione, che è il vero modo di farne entrare la voglia agli elettori quando sieno radunati. Il suffragio universale senza una assoluta libertà di associarsi e di radunarsi, mentre il campo è libero alle influenze governative, è anche per questa parte una solenne mistificazione, che un popolo serio non potrebbe mai sop-

Digitized by Google

portare. Presso di noi i comitati, buonissima cosa in se, fanno poco frutto per la poca nostra educazione politica. Il coraggio delle proprie opinioni, quello che dicesi comunemente coraggio civile, è una delle qualità più belle ma più difficili ad esercitarsi da un cittadino. Finchè per quel falso sentimento, che ci ostiniamo a chiamar cortesia e non è se non brutta debolezza di carattere, seguiteremo a far buon viso, e a stringer la mano cordialmente all'uomo, di cui non abbiamo alcuna stima, che disprezziamo nell'intimo del cuore, anche i comitati elettorali non raggiungeranno mai il loro scopo. Si ha riguardo infatti di rivelare cose che sappiamo della vita del candidato, si ha paura di urtare certe suscettibilità, di fare questioni personali, di dispiacere a questo o a quello. Di questi riguardi, di queste paure non si accomoda la libertà politica: la questione personale è indispensabile quando si tratta di fare una scelta fra individui, che si presentano al giudizio di una costituenza. Sfido a formarsi l'idea di un processo senza avere esaminato minutamente ogni carta, ogni documento; sfido a farsi un giusto concetto delle opinioni, dell'onestà, della capacità insomma di un candidato senza scrutarne a fondo la vita pubblica o la vita privata, se è necessaria. Nell'altro modo invece due o tre intriganti, nonostante tutte le adunanze possibili, decidono della candidatura del collegio: quelli che dissentono ma non hanno il coraggio di parlare contro la candidatura prevalente, contano poi sopra un'altra immoralità, sopra la segretezza del voto: i suffragi finiscono col disperdersi e l'opinione generale è falsata. Questo male poi si raddoppia, quando alla mancanza di coraggio civile si aggiungono le rivalità di sezione, le gelosie di municipio, che hanno una origine antica e che solo potranno esser guarite dallo spirito di associazione e di discussione franca e leale. Un altro errore non meno funesto è la diffidenza che svegliano nell'animo dei nostri elettori, le raccomandazioni elettorali, i manifesti, i programmi dei candidati, e soprattutto l'offrirsi spontaneamente alla candidatura di un collegio. Si vede generalmente in questo atto un'offesa alla propria dignità di elettore, una qualche veduta interessata dalla parte del candidato. La repugnanza a queste presentazioni spontanee fu presso di noi giustificata le più volte da un'altra repugnanza che gli uomini di merito ebbero irragionevolmente a mettersi avanti e dalla massa di inetti e peggio che ebbero la impudenza di sollecitare i suffragi. Ciononostante quelle due repugnanze sono, come dicevo, irragionevoli e, quello che più monta, dannose grandemente alla patria. Quando un cittadino crede in buona coscienza di poter esser utile al proprio paese, di possedere tutte le qualità che possono farne un buon rappresentante, è naturale che egli debba offrirgli i propri servigi. I governi liberi non han già per scopo di sopprimere i due moventi dell'interesse e dell'ambizione:

Digitized by Google

essi respingono l'uno e l'altra sol quando non sieno legittimi. « Sotto un governo rappresentativo, diceva poco tempo fa Massimo D'Azeglio, la mancanza di ambizione negli uomini di merito è un grave inconveniente: porta al predominio le ambizioni degli inetti (1) ». Quando, per esempio, io son certo che, se non mi adopro per la mia candidatura, il collegio si deciderà molto probabilmente per un uomo incapace o che io credo meno capace di me, non sarà forse una falsa modestia, un sentimento di egoismo quello che mi spingerà a starmene colle mani alla cintola, finchè non mi sia fatto l'onore di esser cercato? A maggior ragione può dirsi della rappresentanza quello che C. Balbo diceva degli impieghi. « È vergogna esercitar male l'impiego domandato, non domandarne uno che tu sia capace d'esercitare. Ma dirannoti: superbia, crederti siffatta capacità. E tu rispondi con un'illustre: Mi tengo da nulla, se mi considero, ma da molto se mi vi paragono (2) ». Del resto, se ognuno può ingannarsi nella stima del proprio merito, chi si offre non si impone o si rimette al giudizio di una costituenza. Essa è chiamata ad esaminare la vita, gli atti, le opinioni, la capacità, a distinguere fra il vero merito ed il ciarlatanismo che cerca contraffarlo. Finchè dall'una parte e dall'altra non si saranno abbandonati tali pregiudizi, ne rimarranno sempre viziati gli effetti di una legge elettorale.

Venuto finalmente il giorno della elezione ci fanno difetto, bisogna pur confessarlo, le qualità più elementari, le qualità che sono indispensabili anche per menare a buon fine un affare privato, la coscienza della sua importanza e l'attività rivolta a far trionfare le proprie opinioni, i propri interessi. Dal 1848 in poi tutti gli uomini politici e tutti gli scrittori rimproverano agli Italiani la loro apatia nel movimento elettorale. Il famoso manifesto di Moncalieri offrì lo strano spettacolo di un governo, che rammenta agli elettori il loro dovere. In questi ultimi anni ognuno è stato testimone della indifferenza, colla quale il partito della maggioranza si è lasciato spesso levar la mano da partiti anche estraparlamentari. Il 20 gennaio 1867 nella votazione del secondo collegio di Verona convennero all'urna soli 15 elettori. E tanto è vero che questa indifferenza non dipende da circostanze straordinarie o da mala circoscrizione dei collegi, ma è insita nel nostro sangue e passata nelle nostre abitudini, che si verifica e si deplora ancora nelle elezioni municipali, in cui è tanto meno scusabile, perchè più facili i rapporti, e più urgenti gli interessi. Voglio riportare le saggie parole che si leggono alla pag. 14 della relazione sull'andamento delle amministrazioni dipendenti dal Ministero dell'Interno nell'anno

(1) *Lettera agli Elettori*. Firenze 1865 pag. 28.

(2) *Pensieri ed Esempi*. Fir. 1851 — 28.

Digitized by Google

1866, presentata al Parlamento il 22 dicembre del medesimo anno. « Dobbiamo deplorare il poco concorso degli elettori amministrativi ai comizi elettorali, perchè questo fatto, che si è ripetuto presso a poco nelle stesse proporzioni in quasi tutte le provincie, tanto nell'elezioni generali quanto nelle parziali di rinnuovamento annuo, se per una parte mostra il poco valore, che si dà dai cittadini ai diritti elettorali che loro assicura la legge, per l'altra non conferisce alle rappresentanze comunali e provinciali quella autorità e quel credito di opinione, che pur sarebbe necessario. È da sperare che vinto a poco a poco le abitudini tradizionali dell'apatia e dell'ozio, e cresciuta la cultura popolare, sarà meglio apprezzata l'importanza dei diritto elettorale. Oltre a queste ragioni l'interesse stesso varrà a scuotere la negligenza che oggi si deplora perchè, se molti ora si lagnano che le amministrazioni comunali e provinciali trascendono nello spendere, composte, come sono, in gran parte di persone che in piccola parte sopportano il peso delle pubbliche gravezze, ne verrà che i grossi proprietari ed i commercianti, che tengono il più della ricchezza imponibile, non diserteranno le urne elettorali, ma capiranno che da una buona elezione dipende il buon andamento dell'amministrazione o l'alleviamento delle imposte ».

Queste giustissime osservazioni possono, mutati i nomi, applicarsi a capello alle elezioni politiche (1). I nuovi cittadini del regno, avvezzi già ad aspettar tutto dal governo, a non mischiarsi nei pubblici affari, hanno senza dubbio il legittimo desiderio di esser ben governati e l'illegittima abitudine di lamentarsi di ogni più leggiero sacrificio economico, ma se una volta ogni cinque anni devono spendere un poco di tempo, darsi un poco di moto per far trionfare il candidato, che essi ritengono per il più capace, o portano a mala pena il loro voto all'urna, oppure si risparmiano questo incomodo fidando nell'altrui zelo. Quando questa fiducia è nutrita dalla maggioranza, si hanno naturalmente elezioni, che rappresentano una piccolissima parte del collegio. Nessuno di questi indifferenti si fa mai il calcolo, che è pur così facile, dei danni non morali, che poco premon loro, ma materiali e pecuniarii, che allo stato e quindi a loro può costare la mancanza del loro suffragio. « Se la massa degli elettori, scrive nella sua citata lettera Massimo D'Azeglio, o ine-

(1) Il concorso degli elettori alle urne per la nomina dei deputati fu di ben poco superiore a quello per le elezioni amministrative. Per queste ultime sopra 1,137,026 elettori si ebbero soli 442,039 votanti, il 39:100, cifra desolante: per le elezioni politiche su 504,263 elettori soli 271,923 votanti, il 54:100. V. Statistica citata. pag. XLI e LXII. — In questo la statistica comparata non ci fa fare la migliore figura, giacchè si hanno in Belgio 84 votanti per 100, in Inghilterra 75; in Spagna 57. È vero però che si hanno cifre anche più sconsolanti in Prussia (41:100) e in Svizzera (50;100). Ibid. pag. LXVI.

Digitized by Google

sperti od illusi potessero veder chiari gli anelli di quella magica catena, della quale l'un del capi si salda al cervello del deputato e l'altro alle tasche dell'elettore; se potessero persuadersi che il vivere tranquillo o agitato, stentato o comodo, dipende in massima parte dai portamenti dei loro eletti, non prenderebbero le cose alla leggiera, non rimarrebbero accanto al fuoco il giorno della elezione perchè piove, o fa freddo; vorrebbero vederci chiaro e aprirebbero tanto d'occhi, come fa chi deve, verbigrazia, scegliere un fattore cui porre in mano tutti i suoi interessi. L'indolenza politica è una delle nostre pecche. Non è spenta del tutto nelle antiche provincie dove si fa da 17 anni il noviziato costituzionale, ma è molto diminuita. Gl'indolenti hanno imparato a quella scuola che sa farsi sentire anche dai sordi. Sono rimasti scottati, in specie nel sistema comunale e provinciale, nel quale chi possedeva si teneva in disparte: chi non possedeva si spingeva avanti e così il nullatenente votava allegramente le spese, che poi il possidente meno allegramente pagava. Questa lezione gli ha persuasi: ed hanno capito che è meglio, se piove, prender l'ombrello ma andare a votare » (1). La indifferenza, che esiste più o meno sentita in tutte le provincie del regno, dà senza dubbio alle elezioni nostre una apparenza di ordine e di regolarità che appaga alcuni uomini politici. Essi amano anzi farne un confronto colle elezioni inglesi così agitate e turbolente. Ma chi ama le libere istituzioni e crede nel loro avvenire, preferirebbe veder l'Italia a fuoco e fiamma al vederle sepolta lo questo dolce non far niente divenuto ormai proverbiale in Europa. Io parlo dello stato attuale senza disconoscere che qualche cosa già si fece e avendo una piena e ferma fiducia che il progresso della educazione politica farà sparire ogni traccia di questo brutto difetto. Ma non bisogna aspettare questo resultato solo dal tempo: bisogna fin d'ora e colla parola e coll'opera combattere senza tregua l'indifferenza, che in ogni ordine di principii è la peggiore malattia dello spirito umano. Un altro effetto, che bisogna invocare dall'uso continuo delle franchigie elettorali e dalla educazione politica è quel vero, intimo senso della libertà individuale e del rispetto che le è dovuto. È una qualità indispensabile nella lotta elettorale, in cui la opinione di ognuno ha diritto di esser creduta sincera e trattata come tale, in cui la libertà delle minoranze deve esser sacra, in cui finalmente tutto deve agitarsi senza essere nè urtato nè offeso. È inutile che lo dica che anche di questa manchiamo assolutamente. In quei collegi, di cui talvolta per circostanze straordinarie si scosse la consueta indifferenza, le successe una qualità non meno deplorevole, la intolleranza. Si ebbero allora elettori impediti dal votare e maltrattati, giornali

(1) Opusc. cit. 11, 12.

Digitized by Google

e programmi stracciati, minaccie e tumulti. Anche sotto questo rapporto è necessario che ci spogliamo da mille pregiudizii bevuti in tempi anormali, che ci persuadiamo una volta, che ogni partito, ogni opinione è rispettabile, e che nel solo rispetto reciproco è la essenza della libertà. Intanto che il progresso delle istituzioni e del tempo preparano al paese una solida educazione politica, il miglior patrimonio di un popolo, basta per apprezzarne i resultati e l'importanza volgere uno sguardo a quella nazione, che si trovò sempre alla testa del movimento rappresentativo. Io sono ben lungi dall'approvare tutto ciò che avviene nelle elezioni inglesi o dal domandarne la imitazione: io credo, per esempio, che tutta la corruzione veramente mostruosa, che vi regna, sia da respingersi in nome dell'onestà e della libertà, come una conseguenza di una falsa educazione morale, come una deviazione dalle prime regole della moralità pubblica. Vorrei però che in tutto il resto quella nazione si prendesse a modello dai paesi costituzionali. La libertà, che circola in tutte le parti del suo organismo politico, anima anche il suo sistema elettorale, senza che si cerchi l'uniformità e l'ordine, senza che faccia paura l'agitazione, il cozzo degli interessi e delle opinioni popolari, e la pubblicità assoluta dei procedimenti. Il disordine che si verifica, in tutti i collegi dell'Inghilterra, nei giorni delle elezioni, trova il suo freno e il suo rimedio nel buon senso delle popolazioni, nel loro rispetto dei diritti comuni, nella profonda educazione politica che le distingue. Chiunque ne è stato testimone, confessa di non essersi a prima vista deciso in favore delle elezioni inglesi, ma di averlo ammirate dopo più matura riflessione. Esse offrono infatti, come tutti i drammi in cui si svolgono liberamente le umane passioni, lo spettacolo di quel che vi è di più nobile e di più basso, di più serio e di grottesco. Si hanno da un lato orgie, disordini, tumulti, grida, dall'altro la tribuna innalzata sulla piazza, il popolo chiamato agli affari pubblici, una nazione libera e intelligente che decide dei propri destini (1). Sarà facile incontrarvi le esagerazioni e spesso gli eccessi di una profonda agitazione, ma non certamente gli errori e i pregiudizi che falsano le elezioni continentali. Là il governo si fa notare per la sua assenza; tutto il paese, e non solo, come dicono, il paese legale, ma anche i cittadini esclusi dal voto prendono un grandissimo interesse ad una operazione di cui si comprende da tutti l'alta importanza; i candidati non solo si offrono, ma si adoprano da sè per mantenersi od acquistarsi i suffragi, parlano al pubblico, sostenendo i principii, di cui si dicono i rappresentanti, in piazza, nei meetings, dovunque si presenti loro l'occasione,

(1) Duvergier de Hauranne. *Lettres sur les élections anglaises*. Paris 1827—124.

Digitized by Google

tutto palpita in somma di una vita rigogliosa e potente. Sono abbastanza conosciute le scene pittoresche degli *hustings*, delle bandiere spiegate al vento, degli affissi, di cui si coprono le pareti delle vie e fino l'esterno delle carrozze, delle bande musicali che percorrono le città quasi ed animare il combattimento, dei colori che adornano i partigiani dei diversi candidati, delle votazioni a mani alzate, della cerimonie del *poll*. Duvergier de Hauranne testimone oculare delle elezioni inglesi avanti la riforma narra con complacenza alcune scene interessanti, che mostrano l'importanza che si annette dagli elettori al loro diritto e la pubblicità di tutte le operazioni elettorali. Egli racconta fra le altre cose di avere accompagnato sir Roberto Wilson nel suo *canvass*, che consiste nell'entrare in ogni casa ed in ogni bottega e sollecitare in persona da ogni elettore il suffragio, spiegandogli, se occorre, le ragioni della propria condotta passata e le proprie idee per l'avvenire. « Ciò che mi ha specialmente colpito, prosegue l'egregio scrittore, in questo giro, è in tutti quelli artigiani un sentimento profondo dei loro diritti e dell'alta funzione che esercitano: quasi tutti ascoltano la piccola supplica del candidato con un'aria seria e riservata. Abbiano presa o no la loro decisione, si guarderebbero bene dall'interromperlo: si vede che godono dell'omaggio reso loro e che ne voglion godere fino alla fine. Quindi con dignità e come un ministro che accordi una grazia « Well, sir, you shall have it » (1).

Quest'uso, che un nostro candidato riterrebbe per umiliante e sarebbe accolto con mal garbo dai nostri elettori, è invece utilissimo alla sincerità e all'importanza delle elezioni. Insegnamenti non meno utili potrebbero trarsi dalla lotta dei candidati sugli *hustings* e dallo spettacolo del *poll*, il quale vien sempre fatto purchè anche un solo elettore no faccia la dimanda. Ogni candidato ha il diritto di scegliersi uno scrutinatore, i loro amici ed avvocati sorvegliano tutte le operazioni; tre o quattro elettori si presentano insieme al banco dove si raccolgono i voti e dopo che hanno giurato che non si son lasciati corrompere, si iscrive il loro nome, la loro abitazione, il loro voto; se vi è contestazione sulla loro qualità d'elettori sono condotti in una stanza vicina, dove l'*high bailiff* esamina e decide. « Ad ogni istante giungono file di carrozze e carri decorati di banderuole e cariche di elettori, che la folla applaudisce o fischia secondo i loro colori. Agenti elettorali corrono da ogni parte, esortando gli incerti, rafforzando i deboli, animando gli indifferenti. Gli amici dei candidati, chinati sul balaustro degli *hustings* contano con ansietà i voti già dati e ringraziano ad alta voce coloro che votano per il loro protetto. Di tanto in tanto i candidati stessi si mo-

(1) Op. cit. 15, 16.

Digitized by Google

strano e incoraggiano i loro partigiani. Tutto segue del resto in perfetto ordine. Benchè una folla immensa ingombri le strade, passano carrozze, cavalli, diligenze senza che sia loro rivolto alcun insulto. È in certo modo una confusione regolata, un tumulto pacifico e l'occhio non è colpito da quelle sciabole nude che da noi non mancano mai di comparire, non appena venti persone sono riunite. Ci si sente in mezzo ad un popolo abituato a fare da se la sua polizia » (1). Appena la elezione è compita, tutta quella agitazione, che sembrava sconvolgere la società, si quieta ad un tratto senza lasciar traccia alcuna. Lo stesso fenomeno notava Tocqueville nelle elezioni americane e specialmente in quella del Presidente, che solleva tutti gli interessi e tutte le passioni (2). Non si conserva rancore alcuno dall'una parte e dall'altra, perchè tutto è seguito alla luce del sole, colla più completa pubblicità, in una prova legale. I vinti si uniscono ai vincitori nella processione, che porta in trionfo il candidato eletto, e tutte le elezioni del Regno Unito contano appena 20 proteste. Così fino ad oggi l'educazione politica, che distingue la razza anglo-sassone, ha supplito alle molte imperfezioni dei suoi sistemi elettorali e alla piaga dolorosa della corruzione, che ha, come dissi, un'altra origine ed ha bisogno di altri rimedii.

Noi, che da pochi anni soltanto godiamo l'inestimabile benefizio del governo rappresentativo, dobbiamo sperare, che il progresso della civiltà e l'uso non interrotto delle libertà politiche faranno sorgere a poco a poco nelle nostre popolazioni, quelle qualità e quelle consuetudini, che sono indispensabili alla felice riescita di una legge elettorale, ma che essa, per quanto buona ella sia, non riuscirà mai a creare ad un tratto nell'animo dei cittadini.

(1) Op. cit. 32, 33.

(2) *De la Dém. en Am.* — I, 218-219.

FINE.

005636052

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

R. GALARDI
Legatore di Libri
FIRENZE

Digitized by Google

Digitized by Google